**PORCENTAJES AMBIENTALES / Medio idóneo para que Corporaciones Autónomas Regionales logren su transferencia / Medio de control de cumplimiento.**

De forma más reciente, en sentencia de 24 de junio de 2021, el Consejo de Estado insistió en el hecho de que la acción de cumplimiento era el mecanismo judicial idóneo a través del cual las Corporaciones Autónomas Regionales podían exigir las transferencias del porcentaje ambiental que recaudaran los municipios, de conformidad con la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1339 de 1994 ―compilado en el Decreto 1076 de 2015―. En esa ocasión, se consideró lo siguiente: *“Así, mediante ese instrumento [refiriéndose a la acción de cumplimiento] es procedente exigir el pago efectivo de las transferencias ambientales, en tanto, no corresponde a un gasto presupuestal de los municipios, ni a una obligación de dar, sino a una obligación de hacer en virtud de la calidad de recaudadores del porcentaje ambiental con destino al patrimonio de las Corporaciones Autónomas Regionales (…)”.*

**PORCENTAJE AMBIENTAL EN FAVOR DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES / Fundamento constitucional.**

Tratándose del «porcentaje ambiental» del impuesto predial a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales, se tiene que el mismo encuentra su fundamento constitucional en el artículo 317 de la Carta Política, el cual dispuso que era competencia exclusiva de los municipios gravar la propiedad inmueble, autorizando ―a su vez― al legislador para destinar un porcentaje del tributo a las entidades encargadas del manejo y conservación del medio ambiente.

**PORCENTAJE AMBIENTAL EN FAVOR DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES / Dos mecanismos de transferencia / Sobretasa sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar impuesto predial / Porcentaje del total del recaudo por concepto de impuesto predial.**

Es claro que se establecieron dos mecanismos, a opción de las entidades territoriales, para efectos de transferir ciertos dineros a favor de las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables. Lo anterior, a su vez, se desarrolló en el artículo 1 del Decreto 1339 de 1994 ―compilado, hoy día, en el artículo 2.2.9.1.1.1 del Decreto 1076 de 2015―, donde se señaló que los concejos deberían destinar a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales «el porcentaje ambiental del impuesto predial», el cual podía fijarse, bien fuera «como sobretasa (…) sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial», o bien fuera «como porcentaje del total del recaudo por concepto del impuesto predial».

**PORCENTAJE AMBIENTAL EN FAVOR DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES / Regulación en el Estatuto de Rentas de Duitama.**

Para efectos de dar cumplimiento al mandato contenido en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, (i) el municipio de Duitama optó por la transferencia de un porcentaje «sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial» ―y no por el establecimiento de una sobretasa «sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial»―. A su vez, (ii) se indicó que el mentado porcentaje sería del orden del 15% «del total del recaudo del impuesto predial». Y, finalmente, (iii) se ordenó que las transferencias de los recursos se hicieran, a más tardar, dentro de los 10 días hábiles siguientes a la terminación de cada trimestre ―replicando lo normado en el artículo 3 del Decreto 1339 de 1994, hoy día, compilado en el artículo 2.2.9.1.1.3 del Decreto 1076 de 2015―.

**PORCENTAJE AMBIENTAL EN FAVOR DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES / Liquidación para su transferencia por parte de los municipios no debe incluir sanciones e intereses moratorios del impuesto pues estos son ingresos no tributarios / Regla jurisprudencial.**

El «porcentaje ambiental» debe calcularse sobre lo que se recaude por impuesto predial, sin que sea pertinente incluir en esa base de cálculo los ingresos no tributarios correspondientes a sanciones e intereses moratorios. Al respecto, en sentencia de 8 de octubre de 2015, el Consejo de Estado señaló lo siguiente: “*En el caso del ‘porcentaje del total de recaudo del impuesto predial’, se reitera que se calcula a la tarifa prevista en el respectivo acuerdo municipal sobre el total recaudado por concepto de impuesto predial. Debe entenderse que ese recaudo no incluye los intereses de mora ni a las sanciones por cuanto estos rubros no corresponden al concepto de ingresos tributarios, como lo precisó el a quo, y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el concepto 016 del 3 de noviembre de 2003, al aclarar, con fundamento en el artículo 27 del Decreto 111 de 199659, que los intereses de mora, por definición hacen parte de los ingresos no tributarios.* *Lo anterior por cuanto, los intereses de mora tienen naturaleza punitiva y resarcitoria pues su objeto es indemnizar el perjuicio causado por la mora en el pago de la obligación crediticia, en este caso, del impuesto.* *(…) De manera que, legal y contablemente está previsto que el porcentaje ambiental se calcule sobre lo que se recaude por impuesto predial en las condiciones anteriormente anotadas, sin que sea pertinente incluir en esa base de cálculo los ingresos no tributarios correspondientes a sanciones e intereses moratorios”* (…) Además, como bien lo indicó el a quo, en reciente sentencia de 9 de julio de 2021, nuevamente el Consejo de Estado tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre el particular y señaló que, tratándose del «porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble», éste ítem debía ser calculado por los entes territoriales, sobre el valor total recaudado del impuesto predial, «sin que sea viable incluir intereses, sanciones y otros conceptos generados con ocasión de dicho tributo».

**PORCENTAJE AMBIENTAL EN FAVOR DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES / Diferencia entre los intereses de mora que se causan por el no pago en tiempo del impuesto predial y los intereses de mora que se causan por la no transferencia en tiempo del porcentaje ambiental a cargo de los municipios.**

El Consejo de Estado también aclaró que estos intereses de mora que podían generarse en el pago del impuesto predial, eran diferentes a los intereses de mora que pueden llegar a causarse cuando los entes territoriales transfieren de forma extemporánea las sumas inherentes al «porcentaje ambiental». En la providencia en cita, se señaló lo siguiente: *“Respecto al valor objeto de transferencia por parte de los municipios, este corresponde al porcentaje del total del recaudo del impuesto predial. Al respecto, esta Sección en sentencia del 8 de octubre de 2015 (exp. 20345, CP: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas) señaló que el recaudo del porcentaje ambiental no incluye los intereses de mora ni las sanciones por cuanto estos no corresponden al concepto de ingresos tributarios. …) En el presente caso, existe una relación jurídica entre el Distrito y la Corporación respecto al traslado del porcentaje, cuya naturaleza según lo conceptuado por la Sala de Consulta y Servicio Civil es la de una obligación de hacer, y otra independiente que corresponde a los intereses moratorios por el traslado extemporáneo del porcentaje previsto en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015, que es una prestación de dar. En este sentido, no le asiste razón al demandante, al equiparar el fundamento de no subordinación respecto del porcentaje ambiental y el supuesto de la causación de intereses moratorios. No prospera el cargo de la apelación. (…) Respecto a la causación de intereses moratorios, el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015 (Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible), el cual, compiló el Decreto 1339 de 1994 (reglamentario del porcentaje del impuesto predial a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales) reguló el término dentro del cual, los municipios y distritos deben transferir a la corporación respectiva el porcentaje ambiental. En este sentido, el artículo 2.2.9.1.1.3 señala que «los municipios y distritos a través de sus respectivos tesoreros o del funcionario que haga sus veces, deberán, al finalizar cada trimestre, totalizar los recaudos efectuados en el período por concepto de impuesto predial y girar el porcentaje establecido a la Corporación respectiva, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la terminación de cada trimestre». La transferencia extemporánea del porcentaje ambiental a partir de los 10 días hábiles siguientes a cada trimestre por parte de los municipios o distritos causa a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales los intereses moratorios establecidos en el Código Civil, de conformidad con el artículo 2.2.9.1.1.5 del DUR 1076 de 2015. Con lo dicho, la obligación legal de transferir el porcentaje ambiental se encuentra a cargo del municipio y, ante la transferencia tardía del mismo, el Decreto Reglamentario 1076 de 2015 prevé a cargo del municipio la causación de intereses de mora a favor de las Corporaciones. Por lo anterior, no le asiste razón al demandado al afirmar la inexistencia de la obligación porque ha cumplido con todas las transferencias a la CAR como simple recaudador y no propietario de las mismas, pues ello no lo exime de cumplir con la obligación del pago de intereses moratorios por la transferencia extemporánea del porcentaje ambiental. No prospera el cargo de la apelación”.*

**NOTA DE RELATORÍA:** El documento que se presenta al público ha sido modificado para incluir los anteriores descriptores de la providencia, más no para modificar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no corresponde al de la providencia original. Para validar la integridad del documento los interesados pueden consultarlo a través de la plataforma SAMAI.



# TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ SALA DE DECISIÓN No. 4

**MAGISTRADO PONENTE: DAYÁN ALBERTO BLANCO LEGUÍZAMO**

Tunja, veintiséis (26) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

Radicación: 15001 33 33 008 2021 00130 01

Demandante: Corporación Autónoma Regional de Boyacá - CORPOBOYACÁ Demandado: Municipio de Duitama

Medio de control: Cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos

Tema: Sentencia de segunda instancia. Confirma decisión del *a quo*. El recaudo del

«porcentaje ambiental» no incluye los intereses de mora ni las sanciones por cuanto estos ítems no corresponden al concepto de ingresos tributarios.

1. La Sala procede a dictar sentencia de segunda instancia dentro del medio de control radicado por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá1 en contra del municipio de Duitama.
2. Lo anterior, conforme la impugnación presentada por la entidad demandante, en contra del fallo de 10 de septiembre de 2021 proferido por el Juzgado Octavo Administrativo de Tunja, en el cual se resolvió:

“PRIMERO: Negar la Acción de cumplimiento formulada por la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ - CORPOBOYACÁ -, en contra del MUNICIPIO

DE DUITAMA, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente decisión.

SEGUNDO: Sin condena en costas, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia (…)”2.

1. La Sala es competente para proferir esta providencia de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 27 de la Ley 393 de 1997, en concordancia con el artículo 243 del CPACA.

# ANTECEDENTES

1. **La demanda y su subsanación3**
2. Corpoboyacá solicitó que se accediera a las siguientes pretensiones:

“PRIMERA: ORDÉNESE al municipio de Duitama representado legalmente por el Alcalde Municipal el inmediato cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 44 de la ley 99 de 1993 “Porcentaje Ambiental de los Gravámenes a la Propiedad Inmueble”, Decreto Reglamentario 1339 de 27 de junio de 1994 - Artículo 1: Porcentaje del impuesto predial, Artículo 3: Porcentaje del total del recaudo, esto es, deberá realizar las transferencias en el porcentaje equivalente al 15% del total recaudado por

1 En adelante «CORPOBOYACÁ».

2 F. 17 archivo ‘8\_150013333008202100130001sentenciadepr20210910173703’ del expediente de primera instancia.

3 Archivos ‘00001. Demanda’, ‘00017. Subsanación demanda’ y ‘00018. Subsanación demanda1’ de la carpeta

concepto de impuesto predial durante la vigencia 2019, en beneficio de su propietario, la Corporación Autónoma Regional de Boyacá – CORPOBOYACÁ.

SEGUNDA: ORDÉNESE al municipio de Duitama representado legalmente por el alcalde Municipal, el reconocimiento y pago, de los intereses moratorios del 6% anual que deberán liquidarse sobre el monto de los porcentajes ambientales causados trimestralmente durante la vigencia de 2019 y desde la fecha de exigibilidad de cada uno de ellos, tal cual lo dispone el artículo 3 inciso 2° del decreto reglamentario 1339 de 1994 en concordancia con el artículo 5 de la misma normatividad, en beneficio de su propietario, la Corporación Autónoma Regional de Boyacá – CORPOBOYACÁ”4.

# Síntesis de los hechos

1. La entidad demandante indicó que, a través de oficio de 2 de marzo 2020, la Subdirección Administrativa y Financiera de Corpoboyacá le comunicó a la Alcaldía del municipio de Duitama el inicio de la revisión del recaudo y las transferencias de la sobretasa y/o porcentaje ambiental que fueron realizadas en la vigencia 2019, de conformidad con lo previsto por el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1339 de 1994. Asimismo, precisó que, mediante misiva de 4 de abril de 2020, la mentada dependencia de la entidad demandante requirió a la Secretaría de Hacienda del ente territorial demandado, con el fin de que se le remitiera la información que soportaba la revisión de las citadas transferencias.
2. Indicó que, después del proceso de revisión de las transferencias realizadas por el ente territorial, se habían encontrado «diferencias entre el valor transferido por el Municipio y el valor liquidado por Corpoboyacá en el segundo trimestre de la vigencia 2019». De igual forma, se encontró «que el Municipio no transfirió el valor de los intereses recaudados por Porcentaje Ambiental en los 4 trimestres de la vigencia 2019»5.
3. En total, se precisó que «el municipio de Duitama no transfirió el valor de CUATROCIENTOS SEIS MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL DOSCIENTOS VEINTIOCHO PESOS ($406.253.228) que había recaudado por concepto de porcentaje ambiental en la vigencia 2019 a Corpoboyacá». La anterior suma, se discriminó así: «UN MILLÓN OCHOCIENTOS OCHENTA MIL DOSCIENTOS TREINTA Y SIETE PESOS M/CTE ($1.880.237), por concepto al capital del recaudo del porcentaje ambiental en la vigencia 2019 y un valor de CUATROCIENTOS CUATRO MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y DOS MIL QUINIENTOS SIETE PESOS M/CTE ($404.372.507) correspondiente a los intereses del porcentaje ambiental recaudados por el municipio en la vigencia 2019»6.
4. La entidad demandante dijo que la anterior inconsistencia se había informado al Tesorero Municipal de Duitama, a través de oficio de 23 de

4 FF. 6-7 archivo ‘00017. Subsanación demanda’ de la carpeta ‘1\_150013333008202100130001expedientedigionedrive20210904121934’ del expediente de primera instancia.

5 F. 3 *ibid.*

6 F. 4 *ibid.*

septiembre de 2020. En respuesta a lo anterior, el día 30 de septiembre de 2020, el Tesorero del ente territorial demandado manifestó no estar de acuerdo con la liquidación propuesta por Corpoboyacá, aduciendo que ―según la jurisprudencia del Consejo de Estado― el porcentaje o sobretasa ambiental se debía calcular

«conforme a la tarifa prevista en el respectivo acuerdo municipal sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial, recaudo que no incluye los intereses de mora ni las sanciones en la medida que estos rubros no corresponden al concepto de ingresos tributarios»7.

1. No obstante lo anterior, a través de oficio de 23 de octubre de 2020, Corpoboyacá requirió nuevamente al municipio de Duitama para que efectuara las transferencias del caso, precisándole que el mismo debía «liquidar y transferir a esta Corporación el 15% del TOTAL recaudado por concepto de impuesto predial, sin importar la particularidad del pago efectuado por el contribuyente»8. Éste último requerimiento no fue objeto de respuesta por parte del ente territorial demandado.
2. Con respecto a la naturaleza jurídica de los recursos, Corpoboyacá expuso que los mismos no pertenecían al municipio, sino que el ente territorial apenas debía recaudarlos y transferirlos. Sin embargo, en el presente caso, «el municipio de Duitama persist[ía] en la negativa de cancelar la participación del porcentaje correspondiente a los intereses de mora recibidos por concepto de impuesto predial, los cuales compart[ían] el mismo hecho generador»9. Aunado a lo anterior, señaló que no existía norma expresa que indicara que el municipio no debía transferir los intereses cobrados al contribuyente. Por el contrario, el ordenamiento jurídico había dispuesto que la transferencia a realizar a favor de la Corporación Autónoma debía ser «sobre la totalidad del recaudo del impuesto predial», debiéndose incluir «los intereses de mora que hacen parte del impuesto, por ser la indemnización o retribución por el daño ocasionado (…) al cancelar tarde dicho porcentaje ambiental»10.
3. Finalmente, tratándose de la constitución en renuencia, la entidad demandante refirió que, mediante comunicación de 30 de junio de 2021, dirigida al Alcalde del municipio de Duitama, se reclamó a dicha entidad el cumplimiento de los deberes establecidos en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1339 de 1994. En respuesta a lo anterior, el ente demandado indicó, a través de oficio de 2 de agosto de 2021, que la petición sería denegada, en la medida que se había cumplido a cabalidad con la obligación de transferir el porcentaje ambiental a favor de Corpoboyacá.

# Posición de la entidad accionada

**(i) Municipio de Duitama11**

7 *Ibid.*

8 *Ibid.*

9 F. 5 *ibid.*

10 *Ibid.*

11 Archivo ‘00026. Contestación demanda’ de la carpeta ‘1\_150013333008202100130001expedientedigionedrive20210904121934’ del expediente de primera instancia.

1. Se opuso a las pretensiones de la demanda y alegó que el municipio

«cumplió a cabalidad con la obligación de transferir el porcentaje ambiental a favor de [la entidad demandante], de conformidad con lo estipulado (sic) en el artículo

44 de la Ley 99 de 1993 y el Decreto reglamentario 1339 de 27 de junio de 1994»12

1. Con respecto a las presuntas diferencias que indicó Corpoboyacá en su escrito de demanda, el ente territorial manifestó que el porcentaje era liquidado sobre el valor del impuesto predial que fuera recaudado, de conformidad con lo normado en el artículo 382 del Estatuto Tributario municipal. En tal sentido, el valor a transferir se calculaba conforma la tarifa prevista sobre el total recaudado del impuesto predial a título de capital, «más no sobre los intereses de mora, ni las sanciones, ya que los mismos no [eran] ingresos de carácter tributario»13.
2. Señaló que las transferencias realizadas por el municipio de Duitama se efectuaron conforme lo establecido por el ordenamiento jurídico. Además, agregó que la entidad demandante no podía pretender que se realizara «un pago por concepto de intereses de mora recibidos por concepto de impuesto predial cuando el porcentaje con destino a [Corpoboyacá], se [debía] calcula[r] conforme a la tarifa prevista en el respectivo Acuerdo Municipal de Duitama sobre el total recaudado por concepto de impuesto predial a título de capital»; y reiteró que, en el mismo, no era viable tener en cuenta «los intereses de mora ni a las sanciones, ya que los mismos no son ingresos de carácter tributario»14.
3. Refirió que, conforme la jurisprudencia del Consejo de Estado, el porcentaje o sobretasa ambiental debía transferirse sobre el total recaudado por concepto de impuesto predial. No obstante, el mismo no incluía los intereses de mora ni las sanciones, en la medida que «estos rubros no corresponden al concepto de ingresos tributarios, ya que ellos tienen el carácter de punitivos y resarcitorios pues su objeto es indemnizar el perjuicio causado por la mora en el pago de la obligación crediticia»15.
4. Aunado a lo anterior, manifestó que el presente medio de control resultaba improcedente, pues lo pretendido tenía un carácter meramente económico ―el pago de unos presuntos intereses moratorios―, para lo cual podían ejercerse

«otros instrumentos judiciales».

# Trámite de la primera instancia

1. La demanda fue radicada el 21 de julio del año en curso e, inicialmente, le fue repartida al Juzgado Tercero Administrativo de Duitama16. Dicho Despacho,

12 F. 1 *ibid.*

13 F. 1 *ibid.*

14 F. 3 *ibid.*

15 F. 3 *ibid.*

16 Archivos ‘00006. Acta reparto Duitama’ y ‘00007.TramiteRadicacionDemanda’ de la carpeta ‘1\_150013333008202100130001expedientedigionedrive20210904121934’ del expediente de primera instancia.

mediante auto proferido el 23 de julio, declaró su falta de competencia para conocer del medio de control y, en consecuencia, resolvió remitirla a los Juzgados Administrativos de Tunja, de acuerdo con lo previsto por el numeral 10° del artículo 156 del CPACA, en concordancia con lo normado en el artículo 3 de la Ley 393 de 199717.

1. Una vez asignada la demanda al Juzgado Octavo Administrativo de Tunja18 el 3 de agosto de 2021, tal estrado judicial dispuso su inadmisión, mediante auto de 4 de agosto de 202119.
2. Posteriormente, Corpoboyacá subsanó la demanda20 y el 13 de agosto del año en curso, se profirió auto admisorio del medio de control21, el cual se notificó en debida forma al municipio de Duitama22.
3. El 6 de septiembre de 2021, el Juzgado Octavo Administrativo de Tunja emitió auto por medio del cual requirió al municipio de Duitama para que allegara certificación en la que se indicara el monto total del impuesto predial recaudado en la vigencia de 2019, discriminando lo recaudado en cada uno de sus trimestres, así como el monto y la fecha del giro del porcentaje establecido a Corpoboyacá, allegando los respectivos soportes23.
4. De forma ulterior, el 10 de septiembre del año en curso, se emitió la sentencia de primera instancia que resolvió denegar las pretensiones del medio de control24. Tal providencia se notificó en debida forma el día 13 del mismo mes y año25.
5. En el término previsto por el artículo 26 de la Ley 393 de 1997, la entidad demandante impugnó la decisión del *a quo* el día 15 de septiembre de 202126.
6. Finalmente, el 21 de septiembre del presente año, el Juzgado Octavo Administrativo de Tunja concedió la alzada ante este Tribunal27

# Sentencia de primera instancia28

17 Archivo ‘00009. Auto remite por competencia’ de la carpeta ‘1\_150013333008202100130001expedientedigionedrive20210904121934’ del expediente de primera instancia.

18 Archivo ‘00013.Acta reparto’ de la carpeta ‘1\_150013333008202100130001expedientedigionedrive20210904121934’ del expediente de primera instancia.

19 Archivo ‘00015. Auto inadmisorio’ de la carpeta ‘1\_150013333008202100130001expedientedigionedrive20210904121934’ del expediente de primera instancia.

20 Archivos ‘00017. Subsanación demanda’ y ‘00018. Subsanación demanda1’ de la carpeta ‘1\_150013333008202100130001expedientedigionedrive20210904121934’ del expediente de primera instancia.

21 Archivo ‘00022. Auto admisorio’ de la carpeta ‘1\_150013333008202100130001expedientedigionedrive20210904121934’ del expediente de primera instancia.

22 Archivo ‘00023. Comunicación estado’ y ‘00024. Notificaciones’ de la carpeta ‘1\_150013333008202100130001expedientedigionedrive20210904121934’ del expediente de primera instancia.

23 Archivo ‘2\_150013333008202100130001autoordenaofi20210906165353’ del expediente de primera instancia. 24 Archivo ‘8\_150013333008202100130001sentenciadepr20210910173703’ del expediente de primera instania. 25 Archivo ‘D15001333300820210013000Notificacion202191382241’ del expediente de primera instancia.

26 Archivos ‘10\_150013333008202100130001recepcionmemorrecurso20210915154719’ y ‘11\_150013333008202100130002recepcionmemorrecurso20210915154719’ del expediente de primera instancia.

27 Archivo ‘12\_150013333008202100130001autoconcedereconcedeap20210921175830’ del expediente de primera instancia.

28 Archivo ‘8\_150013333008202100130001sentenciadepr20210910173703’ del expediente de primera instania.

1. Mediante sentencia de 10 de septiembre de 2021, el Juzgado Octavo Administrativo de Tunja resolvió negar las pretensiones de la demanda.
2. El *a quo* precisó que, en el presente caso, el problema jurídico consistía en determinar si el municipio de Duitama había omitido dar cumplimiento al

«contenido obligacional contemplado en los artículos 44 de la ley 99 de 1993 “Porcentaje Ambiental de los Gravámenes a la Propiedad Inmueble” y 1º, 3º y 5º del Decreto Reglamentario 1339 de 27 de junio de 1994, esto es, si realizó las transferencias en el porcentaje equivalente al 15% del total recaudado por concepto de impuesto predial durante la vigencia 2019 y dentro de los términos establecidos en dichos preceptos»29. Además, precisó que debía dilucidarse «si el porcentaje ambiental con destino a [Corpoboyacá] deb[ía] liquidarse sobre el total de recaudo por concepto del impuesto predial, incluyendo además los intereses de mora y las sanciones»30.

1. En primer lugar, el Juzgado Octavo Administrativo de Tunja resaltó que se había verificado el requisito relativo a la constitución en renuencia de la entidad accionada, conforme lo normado en el artículo 8 de la Ley 393 de 1997.
2. Luego, advirtió que el medio de control era procedente para perseguir el cumplimiento de las normas presuntamente desatendidas, ya que «los municipios [eran] los encargados de recaudar y transferir el porcentaje del impuesto ambiental que le corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, por lo que al no constituir un gasto presupuestal del municipio, [ello] conlleva[ba] a que la acción de cumplimiento se constituy[era] en el instrumento procedente para que las Corporaciones autónomas regionales [exigieran] de los Entes Territoriales las normas que regulan la materia (sic)»31.
3. En segundo término, el *a quo* se refirió a las dos formas de recaudo «del porcentaje del impuesto ambiental al que pueden recurrir los municipios», de acuerdo con el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 y los artículos 1 y 2 del Decreto 1339 de 1994. Asimismo, se refirió al contenido del artículo 382 del Estatuto Tributario del municipio de Duitama y señaló que el ente territorial había acogido

«la primera de las modalidades, esto es la de transferir a [Corpoboyacá] el porcentaje ambiental equivalente al 15% sobre el recaudo por concepto de impuesto predial».

1. Una vez precisado lo anterior, se refirió a la certificación emitida por el Tesorero del municipio de Duitama el 7 de septiembre de 2021 y, después de cotejar el documento con los demás medios de prueba documentales que reposan en el dosier, concluyó que la entidad demandante no tenía la razón pues, en un asunto con similares supuestos fácticos, el Consejo de Estado había considerado lo siguiente:

29 F. 5 *ibid.*

30 *Ibid.*

31 F. 13 *ibid.*

“(…) [E]l porcentaje ambiental del total de recaudo del impuesto predial, para la época de los hechos, se calculó a la tarifa del 15% prevista en el Acuerdo Distrital núm. 14 de 1996, expedido por el concejo distrital de Bogotá, sobre el total recaudado por concepto de ese tributo, debiéndose entender que tal recaudo no incluía los intereses de mora ni las sanciones por cuanto estos rubros no corresponden al concepto de ingresos tributarios, conforme lo determinó la Jurisprudencia de la Sección Cuarta de esta Corporación, en consonancia con lo sostenido por el MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO en su Concepto núm. 016 de 3 de noviembre de 2003, así como la propia SDH en Concepto núm. 2009IE33476 de 19 de octubre de 2009 (…)”32.

1. En virtud de lo anterior, el *a quo* señaló que, para establecer «el porcentaje ambiental con destino a las Corporaciones Autónomas Regionales», era preciso liquidar el mismo «sobre el total de lo recaudado por concepto del impuesto predial, sin incluir los intereses de mora ni las sanciones».
2. En consecuencia, analizada la documental obrante, era dable concluir que el municipio de Duitama había dado cumplimiento «al contenido obligacional señalado en el artículo 44 de la ley 99 de 1993 y los artículos[s] 1o y 3o de su Decreto Reglamentario 1339 de 1994, en la medida que realizó las transferencias del impuesto ambiental a [Corpoboyacá] en los porcentajes y términos establecidos en la Ley durante la vigencia del 2019»33. Por tal razón, negó lo pretendido por la entidad demandante.

# La impugnación34

1. Corpoboyacá solicitó revocar la sentencia de primera instancia y, en su lugar, ordenar al municipio de Duitama que cumpla inmediatamente las normas presuntamente desconocidas.
2. La entidad impugnante manifestó que se «reafirmaba» en todos y cada uno de los aspectos señalados en la demanda.
3. En concreto, manifestó que el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 era claro en señalar que se debía transferir a las Corporaciones Autónomas Regionales un porcentaje sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial. En virtud de lo anterior, cuando el Municipio «opt[aba] por el sistema de ‘porcentaje ambiental’, el ente territorial deb[ía] realizar una trasferencia de dicho porcentaje sobre el total de recaudo por concepto del impuesto predial, sin distinción entre lo recaudado por impuestos, intereses o sanciones»35.
4. Expuso que el «porcentaje ambiental» tenía un «carácter de recurso propio», cuya propiedad era de la Corporación Autónoma Regional respectiva. Por tal razón, consideró que también le pertenecía a esta última «el tanto porciento equivalente a los intereses moratorios que se lleguen a causar por el

32 F. 16 *ibid.*

33 F. 16 *Ibid.*

34 Archivo ‘11\_150013333008202100130002recepcionmemorrecurso20210915154719’ del expediente de primera instancia.

35 F. 1 *ibid.*

incumplimiento en el pago del impuesto predial, por cuanto el municipio de Duitama solo actúa como recaudador, y entre el municipio y la Corporación no existe una relación tributaria, sino una obligación legal de transferir unos recursos»36. Además, indicó que tanto los ingresos por impuesto, como las sanciones e intereses hacían parte «del total del recaudo». Lo anterior, en la medida que «la norma no [había hecho] referencia a la naturaleza de los ingresos sobre los que se deb[ía] efectuar la transferencia, así como tampoco [había] distingu[ido] entre ingresos tributarios e ingresos no tributarios»37; aunado al hecho de que «esos rubros no [eran] independientes, sino que [estaban] asociados al impuesto en sí mismo, en la medida que [eran] accesorios a la obligación principal»38.

1. Por último, manifestó que hubo una indebida aplicación del «método de determinación de la transferencia por porcentaje ambiental» por parte del municipio de Duitama, ya que se debió realizar «la transferencia de dicho porcentaje sobre el total de recaudo por concepto del impuesto predial, sin distinción entre lo recaudado por impuesto, intereses o sanciones»39.

# CONSIDERACIONES

1. **Asunto para resolver y decisión de la Sala**
2. De acuerdo con el artículo 320 del CGP40, «el recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión». En concordancia con lo anterior, el artículo 328 ibidem, señaló que «el juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante»41. Sobre este punto, el Consejo de Estado ha dicho:

“La sustentación es la oportunidad o el medio para que la recurrente manifieste los motivos de inconformidad con la decisión, pero en los aspectos que fundamentaron su posición, como demandante o como demandada, en el debate judicial, y sobre los cuales el a quo se pronunció de manera adversa o simplemente no se pronunció. El marco conformado por la sentencia y el recurso de apelación es el parámetro que limita la decisión judicial de segunda instancia. (…)

(…) Pero no sólo resulta necesario que el recurso de apelación se ejerza dentro de la oportunidad procesal pertinente sino que se encuentre debidamente sustentado, pues ello determina la eficacia del mismo, **delimitando además el alcance del poder decisorio del juez de segunda instancia, que se circunscribe a los puntos contenidos dentro del mismo**.

36 F. 2 *ibid.*

37 *Ibid.*

38 *Ibid.*

39 F. 4 *ibid.*

40 Aplicable por remisión del artículo 306 del CPACA.

41 Sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, y solamente en los casos previstos por la ley.

En este sentido y de acuerdo a la finalidad de la alzada, es menester que la sustentación se efectúe de la forma adecuada, es decir, que **no solamente deben manifestarse los aspectos que se consideran lesivos al derecho o interés en discusión, sino además los motivos de inconformidad en concreto respecto a la decisión del a quo, lo que en suma determinará el objeto de análisis del ad quem y su competencia frente al caso**. Lo anterior demanda desde luego un grado de congruencia inequívoco entre el fallo recurrido y la fundamentación u objeto de la apelación, fuera de lo cual, se estaría desconociendo la finalidad y objeto mismo de la segunda instancia (…)”42 (Resaltado y subrayas fuera de texto).

1. Así las cosas, teniendo en cuenta lo fallado por el *a quo* y las inconformidades expuestas por el apoderado de la parte demandante en su impugnación, la Sala encuentra que el problema jurídico a resolver se contrae a determinar si las transferencias por concepto del denominado «porcentaje ambiental» incluyen o no los intereses de mora que puedan llegar a causarse.
2. Al respecto, la Sala confirmará la decisión del *a quo* al encontrar que Corpoboyacá no tiene razón al sostener que ingresos no tributarios, como las sanciones y los intereses, hacen parte del recaudo por impuesto predial. Lo anterior, en la medida que, en éste último concepto, únicamente se incluyen los pagos hechos por los contribuyentes en cumplimiento de las obligaciones tributarias sustanciales que le fueron impuestas como consecuencia del deber de contribuir con las cargas públicas y en virtud del poder de imperio del Estado.
3. Además, es pacífica la jurisprudencia del del Consejo de Estado que, sobre el tema, ha indicado reiteradamente que los ingresos percibidos por concepto de intereses y sanciones no forman parte de la base para tasar el monto para las transferencias del denominado «porcentaje ambiental» a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales, previsto en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993.
4. Previo a lo anterior, la Sala se referirá brevemente a la procedibilidad del medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos en el caso de las transferencias de los denominados «porcentajes ambientales recaudados por los municipios».

# Las normas presuntamente incumplidas

1. Corpoboyacá indicó en la demanda que el municipio de Duitama incumplió la obligación contenida en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993. En sus apartes pertinentes, dicha norma dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO 44. PORCENTAJE AMBIENTAL DE LOS GRAVÁMENES A LA

PROPIEDAD INMUEBLE. Establécese, en desarrollo de lo dispuesto por el inciso 2o. del artículo 317 de la Constitución Nacional, y con destino a la protección del medio

42 CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION SEGUNDA - SUBSECCION "A".

Consejero ponente: WILLIAM HERNANDEZ GOMEZ. Sentencia de 7 de abril de 2016. Radicación número: 25000-23-25- 000-2011-00376-01(0529-15). Actor: DAMIAN ARTURO MEDINA ANGULO. Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL – UGPP.

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 vigentes43, 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 46, 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 (…)”.

1. Asimismo, la entidad demandante indicó44 que el ente territorial demandado había desconocido el contenido de lo prescrito por los artículos 1, 3 y 5 del Decreto 1339 de 1994. Dichas normas fueron compiladas en el Decreto 1076 de 201545 de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 2.2.9.1.1.1. PORCENTAJE DEL IMPUESTO PREDIAL. Los consejos

municipales y distritales deberán destinar anualmente a las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible del territorio de su jurisdicción, para la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, el porcentaje ambiental del impuesto predial de que trata el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, que se podrá fijar de cualesquiera de las dos formas que se establecen a continuación:

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

(Decreto 1339 de 1994, artículo 1o) (…)

43 Al respecto, se nota que la norma fue publicada el día 22 de diciembre de 1993, en el Diario Oficial No. 41146.

44 De forma tácita en las pretensiones de la demanda.

45 «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible».

ARTÍCULO 2.2.9.1.1.3. PORCENTAJE DEL TOTAL DEL RECAUDO. En el caso de

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

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

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

(Decreto 1339 de 1994, artículo 3o) (…)

ARTÍCULO 2.2.9.1.1.5. INTERESES MORATORIOS. A partir del 30 de junio de 1994,

la no transferencia oportuna de la sobretasa o del porcentaje ambiental en cualesquiera de sus modalidades, por parte de los municipios y distritos a través de sus tesoreros o quienes hagan sus veces, causa a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible los intereses moratorios establecidos en el Código Civil

(Decreto 1339 de 1994, artículo 5o)”.

# La procedibilidad del medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos en el caso de las transferencias de los denominados «porcentajes ambientales recaudados por los municipios»

1. Ahora bien, respecto al instrumento jurídico por medio del cual las Corporaciones Autónomas Regionales pueden exigir la transferencia de los porcentajes ambientales recaudados por los municipios, la Sala destaca que el Consejo de Estado, mediante concepto de 12 de mayo de 2005, indicó que el medio idóneo para ello era la acción de cumplimiento. En la mentada providencia se consideró lo siguiente:

“(…) 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.

(…) 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 (…)”46.

1. Posteriormente, el 22 de marzo de 2018, la Sección Quinta del Consejo de Estado se pronunció en un fallo de tutela en el cual amparó el derecho fundamental del debido proceso de la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique47. En la mentada providencia, se reiteró que la acción de cumplimiento era el medio idóneo a través del cual se podía exigir la transferencia de los valores recaudados por el municipio por concepto de sobretasa ambiental48.
2. De forma más reciente, en sentencia de 24 de junio de 2021, el Consejo de Estado insistió en el hecho de que la acción de cumplimiento era el mecanismo judicial idóneo a través del cual las Corporaciones Autónomas Regionales podían exigir las transferencias del porcentaje ambiental que recaudaran los municipios, de conformidad con la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1339 de 1994 ―compilado en el Decreto 1076 de 2015―. En esa ocasión, se consideró lo siguiente:

“Así, mediante ese instrumento [refiriéndose a la acción de cumplimiento] es procedente exigir el pago efectivo de las transferencias ambientales, en tanto, no corresponde a un gasto presupuestal de los municipios, ni a una obligación de dar, sino a una obligación de hacer en virtud de la calidad de recaudadores del porcentaje ambiental con destino al patrimonio de las Corporaciones Autónomas Regionales (…)”49.

46 CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Consejero ponente: ENRIQUE JOSE ARBOLEDA PERDOMO. Concepto de 12 de mayo de 2005. Radicación número: 1637. Actor: MINISTRO DEL MEDIO AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL.

47 CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN QUINTA. Consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ. Sentencia de 22 de marzo de 2018. Radicación número: 11001-03-15-000- 2017-03485-00(AC). Actor: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CANAL DEL DIQUE CARDIQUE. Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLIVAR

48 En aquella ocasión se consideró lo siguiente: «Visto lo anterior se tiene que, es claro que la orden contenida en el artículo

44 de la Ley 99 de 1993 no constituye un gasto, pues lo que dispone dicha norma es la obligación de realizar la transferencia de la sobretasa que se cobra en el impuesto predial, la cual es recaudada por el municipio quien, posteriormente, tiene la obligación de transferirla a la Corporación autónoma regional competente. Es decir, este dinero no hace parte de su presupuesto, simplemente el Ente Municipal es un recaudador que debe transferir el porcentaje correspondiente. // En ese sentido, el cumplimiento del mandato contenido en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, no genera gasto público como mal lo concluyó el Tribunal accionado, por lo que por ese aspecto tampoco se podía declarar la improcedencia de la acción ejercida por CARDIQUE [quien había interpuesto, precisamente, una acción de cumplimiento]».

49 CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN CUARTA. Consejero ponente: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ. Sentencia de 24 de junio de 2021. Radicación número: 08001-23-33-000-2018-

1. Una vez precisado lo anterior, la Sala procede desatar los interrogantes propuestos en la impugnación por parte de Corpoboyacá.

# La sentencia de primera instancia debe ser confirmada - Las transferencias por concepto del denominado «porcentaje ambiental» no incluyen los intereses de mora ni las sanciones que puedan llegar a causarse

1. Tratándose del «porcentaje ambiental» del impuesto predial a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales, se tiene que el mismo encuentra su fundamento constitucional en el artículo 317 de la Carta Política, el cual dispuso que era competencia exclusiva de los municipios gravar la propiedad inmueble, autorizando ―a su vez― al legislador para destinar un porcentaje del tributo a las entidades encargadas del manejo y conservación del medio ambiente. La norma en cita previó:

“ARTICULO 317. Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.

La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción”.

1. Según puede observarse, la norma constitucional es expresa en señalar que, del tributo conocido como «impuesto predial» ―el cual es de exclusiva competencia de los municipios―, la ley puede destinar un porcentaje a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de conformidad con los planes de desarrollo de los respectivos municipios.
2. Ahora bien, la anterior disposición fue desarrollada en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 ―arriba evocada―. En la misma, el legislador fijó las siguientes reglas:
	1. Estableció que se destinaría un porcentaje «sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial», con destino a la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables; precisándose que el mismo no podría ser inferior al 15% ni superior al 25.9%.
	2. Indicó que el porcentaje de los aportes de cada municipio, con cargo al recaudo del impuesto predial, sería fijado por el respectivo Concejo a iniciativa del alcalde municipal.

01048-01(25280). Actor: DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA. Demandado: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL ATLÁNTICO.

* 1. Asimismo, indicó que, en lugar de la fijación de un porcentaje, los municipios también podrían optar por establecer una sobretasa que no podría 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».
	2. Se prescribió que los recursos recaudados por concepto de

«porcentajes ambientales» tendrían que ser transferidos, por regla general, de forma trimestral.

1. De acuerdo con lo anterior, es claro que se establecieron dos mecanismos, a opción de las entidades territoriales, para efectos de transferir ciertos dineros a favor de las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables.
2. Lo anterior, a su vez, se desarrolló en el artículo 1 del Decreto 1339 de 1994 ―compilado, hoy día, en el artículo 2.2.9.1.1.1 del Decreto 1076 de 2015―, donde se señaló que los concejos deberían destinar a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales «el porcentaje ambiental del impuesto predial», el cual podía fijarse, bien fuera «como sobretasa (…) sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial», o bien fuera «como porcentaje del total del recaudo por concepto del impuesto predial».
3. En el presente caso, revisada la documental obrante en el plenario, se observa que, a través del Acuerdo Municipal No. 041 de 29 de diciembre de 2008, el Concejo de Duitama adoptó el Estatuto Tributario de dicho ente territorial50. En los artículos 382 y siguientes de la norma en comento, se dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO 382.- PORCENTAJE AMBIENTAL CON DESTINO A LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ “CORPOBOYACÁ”. <Modificado Art. 8

Acuerdo 020/2013>- De conformidad con lo establecido en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 y Decreto 1339 de 1994, el porcentaje con destino a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá “CORPOBOYACÁ”, se liquidará sobre el valor del impuesto predial recaudado.

ARTÍCULO 382-1.-SUJETO PASIVO DEL PORCENTAJE PARA CORPOBOYACÁ.

<Adicionado Art. 9 Acuerdo 020/2013>- El sujeto pasivo del porcentaje ambiental del impuesto predial unificado es el municipio de Duitama.

ARTÍCULO 382-2.- HECHO GENERADOR.- <Adicionado Art. 10 Acuerdo 020/2013>-

El hecho generador es el pago del impuesto predial unificado.

ARTÍCULO 382-3- BASE GRAVABLE.- <Adicionado Art. 11 Acuerdo 020/2013> La base gravable es el total del recaudo del impuesto predial.

ARTÍCULO 382-4.- TARIFA DEL PORCENTAJE AMBIENTAL PARA

CORPOBOYACÁ.- <Adicionado Art. 12 Acuerdo 020/2013> El porcentaje con destino

50 FF. 50-151 archivo ‘00001. Demanda’ de la carpeta ‘1\_150013333008202100130001expedientedigionedrive20210904121934’ del expediente de primera instancia.

a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá “CORPOBOYACÁ”, será equivalente al quince (15) por ciento del total del recaudo del impuesto predial.

ARTÍCULO 382-5.- GIROS CON DESTINO A CORPOBOYACÁ.- <Adicionado Art. 13

Acuerdo 020/2013> La Secretaria de Hacienda, deberá al finalizar cada trimestre, totalizar los recaudos efectuados en el periodo por concepto de impuesto predial y girar el porcentaje establecido a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la terminación de cada trimestre”51.

1. Como puede apreciarse, para efectos de dar cumplimiento al mandato contenido en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, (i) el municipio de Duitama optó por la transferencia de un porcentaje «sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial» ―y no por el establecimiento de una sobretasa «sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial»―. A su vez, (ii) se indicó que el mentado porcentaje sería del orden del 15% «del total del recaudo del impuesto predial». Y, finalmente, (iii) se ordenó que las transferencias de los recursos se hicieran, a más tardar, dentro de los 10 días hábiles siguientes a la terminación de cada trimestre ―replicando lo normado en el artículo 3 del Decreto 1339 de 1994, hoy día, compilado en el artículo 2.2.9.1.1.3 del Decreto 1076 de 2015―.
2. Aunado a lo anterior, los demás medios de prueba que reposan en el dosier dan cuenta de lo siguiente:
	1. Según certificación de 7 de septiembre de 2021, suscrita por el Tesorero Municipal de Duitama52 ―en respuesta a un requerimiento expreso efectuado por el *a quo*53―, para la vigencia 2019, se recaudaron los siguientes valores por concepto de impuesto predial y, a su vez, se giraron las siguientes sumas de dinero a Corpoboyacá:



* 1. Tratándose de los valores girados a favor de la entidad demandante y la fecha en que se efectuaron los respectivos movimientos financieros, la

51 FF. 113-114 *ibid.*

52 F. 2 archivo ‘7\_150013333008202100130002recepcionmemorrespuesta20210907200918’ del expediente de primera instancia.

53 Archivo ‘2\_150013333008202100130001autoordenaofi20210906165353’ del expediente de primera instancia. Mediante auto de 6 de septiembre de 2021, el Juzgado Octavo Administrativo de Tunja ofició al municipio de Duitama para que remitiera «certificación en la que se indi[cara] el monto total del impuesto predial recaudado en la vigencia de 2019, discriminando lo recaudado en cada uno de sus trimestres, así como el monto y la fecha del giro del porcentaje establecido a Corpoboyacá».

documental que reposa en el expediente da fe de que la anterior información es verídica54.

* 1. De hecho, es importante anotar que la anterior información ya había sido allegada por la misma Corpoboyacá ―como anexo a su escrito de demanda―55.
1. Ahora bien, en la demanda, Corpoboyacá indicó que el municipio de Duitama, en incumplimiento de lo previsto por el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, se había rehusado a cancelarle la suma de $406.253.228, los cuales discriminó así: (i) $1.880.237 «por concepto [de] capital del recaudo del porcentaje ambiental en la vigencia 2019»; y (ii) $404.372.507 «correspondiente a los intereses del porcentaje ambiental recaudados por el municipio en la vigencia 2019»56. Lo anterior, atendiendo a las siguientes cifras que, según sus estimaciones, debió haber percibido:



1. Al respecto, en lo relativo a las presuntas sumas adeudadas «por concepto [de] capital del recaudo del porcentaje ambiental en la vigencia 2019», aunque no fue un tema objeto de impugnación, la Sala quiere resaltar que los medios de prueba no dan cuenta que el municipio de Duitama haya omitido transferir a

54 FF. 3-7 archivo ‘7\_150013333008202100130002recepcionmemorrespuesta20210907200918’ del expediente de primera instancia.

55 FF. 152-157 archivo ‘00001. Demanda’ de la carpeta ‘1\_150013333008202100130001expedientedigionedrive20210904121934’ del expediente de primera instancia.

56 F. 7 archivo ‘00001. Demanda’ de la carpeta ‘1\_150013333008202100130001expedientedigionedrive20210904121934’ del expediente de primera instancia.

Corpoboyacá ninguna suma por dicho concepto, es decir, por «porcentaje ambiental del impuesto predial».

1. Si se observa detenidamente, Corpoboyacá indicó en la demanda que se presentó una diferencia en el segundo trimestre del año 2019 por el mentado concepto, al considerar que debió habérsele transferido la suma de $758.093.171; mientras que apenas se le transfirieron $756.212.450.
2. No obstante, si tenemos en cuenta que el valor recaudado por el municipio de Duitama en el segundo trimestre del año 2019 fue la suma de $5.041.416.333

―según lo certificó su Tesorero, al interior del presente proceso57―; y consideramos que, según el artículo 382-4 del Acuerdo Municipal No. 041 de 29 de diciembre de 200858, el porcentaje con destino a Corpoboyacá era el equivalente al 15% del total del recaudo del impuesto predial ―de acuerdo con los parámetros previstos por el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 3 del Decreto 1339 de 1994 (compilado en el artículo 2.2.9.1.1.3 del Decreto 1076 de 2015―, para la Sala es claro que, en el segundo trimestre de 2015, la suma a transferir a la entidad demandante ascendía a la cantidad efectivamente girada, a saber: $756.212.450. Lo anterior, en la medida que tal cifra es el equivalente al 15% de los $5.041.416.333. Por tal razón, se considera que no hubo ninguna omisión que, sobre este punto, pueda atribuírsele al municipio de Duitama.

1. Ahora bien, tanto en la demanda, como en la impugnación, la entidad demandante señaló que el ente territorial demandado no le había transferido ciertos valores, «correspondiente[s] a los intereses del porcentaje ambiental recaudado por el municipio en la vigencia 2019».
2. En particular, Corpoboyacá indicó que, conforme el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, se debía transferir a las Corporaciones Autónomas Regionales un determinado porcentaje «sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial», precisando que, respecto de dicha transferencia, no se debía distinguir entre lo recaudado por impuesto, intereses o sanciones. Lo anterior, ya que a la Corporación Autónoma Regional le pertenecía «el tanto porciento equivalente a los intereses moratorios que se lleguen a causar por el incumplimiento en el pago del impuesto predial».
3. Sobre el particular, la Sala considera que tales argumentos no tienen vocación de prosperidad, ya que el «porcentaje ambiental» debe calcularse sobre lo que se recaude por impuesto predial, sin que sea pertinente incluir en esa base de cálculo los ingresos no tributarios correspondientes a sanciones e intereses moratorios. Al respecto, en sentencia de 8 de octubre de 2015, el Consejo de Estado señaló lo siguiente:

57 Documento que no fue controvertido por parte de la entidad demandante.

58 Estatuto Tributario del municipio de Duitama.

“En el caso del ‘porcentaje del total de recaudo del impuesto predial’*,* se reitera que se calcula a la tarifa prevista en el respectivo acuerdo municipal sobre el total recaudado por concepto de impuesto predial. **Debe entenderse que ese recaudo no incluye los intereses de mora ni a las sanciones por cuanto estos rubros no corresponden al concepto de ingresos tributarios**, como lo precisó el *a quo,* y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el concepto 016 del 3 de noviembre de 2003, al aclarar, con fundamento en el artículo 27 del Decreto 111 de 199659, que **los intereses de mora, por definición hacen parte de los ingresos no tributarios**60.

Lo anterior por cuanto, los intereses de mora tienen naturaleza punitiva y resarcitoria pues su objeto es indemnizar el perjuicio causado por la mora en el pago de la obligación crediticia, en este caso, del impuesto61.

(…) De manera que, **legal y contablemente está previsto que el porcentaje ambiental se calcule sobre lo que se recaude por impuesto predial en las condiciones anteriormente anotadas, sin que sea pertinente incluir en esa base de cálculo los ingresos no tributarios correspondientes a sanciones e intereses moratorios**”62 (negrillas y subrayas de la Sala).

1. La anterior postura sería reiterada en sentencia de 12 de junio de 201963 del Consejo de Estado, donde se insistió en que no es pertinente incluir en la base de

59 Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional

60 <http://www.nuevalegislacion.com/files/susc/cdj/doct/mhcp_16_03.doc>Dice el concepto: “Diferente es el evento en el cual el municipio ha escogido la opción del porcentaje del impuesto predial unificado, caso en el cual consideramos que tanto la disposición constitucional, como el desarrollo legal de la misma, han sido claros al disponer que la destinación a las entidades encargadas del manejo y la conservación del ambiente y de los recursos naturales, se hará sobre un porcentaje del total del recaudo por concepto del impuesto predial unificado, y en consecuencia habrá lugar a transferir a la entidad ambiental solamente el porcentaje sobre el valor correspondiente a dicho rubro. A este respecto es preciso tener en cuenta lo dispuesto por el artículo 27 del Decreto 111 de 1996: *Art. 27.- Los ingresos corrientes se clasificarán en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios se subclasificarán en impuestos directos e indirectos, y los ingresos no tributarios comprenderán las tasas y las multas. // Así mismo, es pertinente citar apartes de la obra “Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano” publicada por la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que en la página 31 señala: 1.1.1.1. Ingresos Tributarios Conformados por pagos obligatorios al Gobierno, sin contraprestación, fijados en virtud de norma legal, provenientes de impuestos directos o indirectos. (…) 1.1.1.2. Ingresos no Tributarios Esta categoría incluye los ingresos del gobierno nacional que aunque son obligatorios dependen de las decisiones o actuaciones de los contribuyentes o provienen de la prestación de servicios del Estado. Este rubro incluye los ingresos originados por las tasas que son obligatorias pero que por su pago se recibe una contraprestación específica y cuyas tarifas se encuentran reguladas por el Gobierno Nacional, provenientes de pagos efectuados por concepto de sanciones pecuniarias impuestas por el Estado a personas naturales o jurídicas que incumplen algún mandato legal y aquellos otros que constituyendo un ingreso corriente, no puede clasificarse en los ítems anteriores. // En consecuencia, de acuerdo con estas definiciones, dado que la referencia legal está hecha en relación con el impuesto predial unificado, la base para la transferencia a la CAR será sobre los ingresos tributarios exclusivamente.* ***Los intereses de mora, por definición hacen parte de los ingresos no tributarios****. // En estos términos se modifican las posiciones asumidas anteriormente por esta Dirección”*.

61 CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE CASACIÓN CIVIL. SENTENCIA DE 27 DE AGOSTO DE 2008 [SC-084- 2008], Exp. 11001-3103-022-1997-14171-01. La Corte Suprema de Justicia precisó: *“c) Los intereses moratorios, tienen un carácter eminentemente punitivo y resarcitorio, representan la indemnización de perjuicios por la mora, la presuponen, se causan ex lege desde ésta, sin ser menester pacto alguno -excepto en los préstamos de vivienda a largo plazo en los cuales no se presumen y requieren pacto expreso, art. 19, Ley 546 de 1999- ni probanza del daño presumido iuris et de iure (art. 1617 [2], Código Civil), son exigibles con la obligación principal y deben mientras perdure, sancionan el incumplimiento del deudor y cumplen función compensatoria del daño causado al acreedor mediante la fijación de una tasa tarifada por el legislador, la cual, si bien no es simétrica con la magnitud del daño, se establece en consideración a éste y no impide optar por la indemnización ordinaria de perjuicios ni reclamar el daño suplementario o adicional, acreditando su existencia y cuantía, con sujeción a las reglas generales. A partir de la mora respecto de idéntico período y la misma obligación, estos intereses no son acumulables ni pueden cobrarse de manera simultánea con los remuneratorios, con excepción de los causados y debidos con anterioridad. Producida la mora de la obligación principal sus efectos se extienden a la prestación de pagar intereses mientras no se cumpla lo debido”.*

62 CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN CUARTA. Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS. Sentencia de 8 de octubre de 2015. Radicación número: 25000-23-27-000- 2012-00456-01(20345). Actor: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA – CAR. Demandado: DISTRITO CAPITAL DE BOGOTA – SECRETARIA DE HACIENDA DISTRITAL.

63 CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN CUARTA. Consejero ponente: MILTON CHAVES GARCÍA. Sentencia de 12 de junio de 2019. Radicación número: 25000-23-37-000-2013-01574- 03(22828). Actor: SECRETARÍA DE HACIENDA DISTRITAL – DIRECCIÓN DISTRITAL DE IMPUESTOS. Demandado: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL – CAR.

cálculo del «porcentaje ambiental» los ingresos no tributarios correspondientes a sanciones e intereses moratorios.

1. Además, como bien lo indicó el *a quo*, en reciente sentencia de 9 de julio de 2021, nuevamente el Consejo de Estado tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre el particular y señaló que, tratándose del «porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble», éste ítem debía ser calculado por los entes territoriales, sobre el valor total recaudado del impuesto predial, «sin que sea viable incluir intereses, sanciones y otros conceptos generados con ocasión de dicho tributo». En la mentada providencia se dijo:

“(…) [L]a Sala encuentra suficientemente reiterado que el porcentaje ambiental del total de recaudo del impuesto predial, para la época de los hechos, se calculó a la tarifa del 15% prevista en el Acuerdo Distrital (…) sobre el total recaudado por concepto de ese tributo, **debiéndose entender que tal recaudo no incluía los intereses de mora ni las sanciones por cuanto estos rubros no corresponden al concepto de ingresos tributarios**, conforme lo determinó la Jurisprudencia de la Sección Cuarta de esta Corporación, en consonancia con lo sostenido por el MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO en su Concepto núm. 016 de 3 de noviembre de 2003, así como la propia SDH en Concepto núm. 2009IE33476 de 19 de octubre de 2009 -que, como se anotó, superó el estudio de legalidad efectuado por dicha Sección en el marco de la acción de nulidad-.

Esta misma posición fue asumida por la parte demandada en su recurso de apelación que, como se constató, es a todas luces consecuente con la concepción normativa y jurisprudencial avalada por esta Corporación, lo que permite declararlo procedente y, por lo tanto, se procederá a denegar el cargo de la demanda que planteó el vicio de la falsa motivación de los actos, así como el denominado “daño antijurídico”, -el que no corresponde propiamente a una irregularidad sino a una posible consecuencia de la misma-, sustentados a partir de una interpretación opuesta al correcto entendimiento y aplicación de las normas bajo análisis (…)”64 (negrillas de la Sala).

1. De hecho, en sentencias de 24 de junio65 y 19 de agosto de 202166, la mentada Corporación Judicial evocó la jurisprudencia reseñada en líneas previas y señaló ―una vez más― que el recaudo del porcentaje ambiental no incluye los intereses de mora ni las sanciones por cuanto estos no corresponden al concepto de ingresos tributarios.
2. No obstante, el Consejo de Estado también aclaró que estos intereses de mora que podían generarse en el pago del impuesto predial, eran diferentes a los intereses de mora que pueden llegar a causarse cuando los entes territoriales

64 CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN PRIMERA. Consejera ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN. Sentencia de 9 de julio de 2021. Radicación número: 25000-23-24-000-2011-00150-

01. Actor: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA – CAR. Demandado: SECRETARIA DE HACIENDA DISTRITAL – SHD.

65 CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN CUARTA. Consejero ponente: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ. Sentencia de 24 de junio de 2021. Radicación número: 08001-23-33-000-2018- 01048-01(25280). Actor: DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA. Demandado: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL ATLÁNTICO.

66 CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION CUARTA. Consejero ponente: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ. Sentencia de 19 de agosto de 2021. Radicación número: 25000-23-37-000-2014- 01163-03(25303). Actor: SECRETARÍA DE HACIENDA DE BOGOTÁ. Demandado: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA

transfieren de forma extemporánea las sumas inherentes al «porcentaje ambiental». En la providencia en cita, se señaló lo siguiente:

“Respecto al valor objeto de transferencia por parte de los municipios, este corresponde al porcentaje del total del recaudo del impuesto predial. Al respecto, esta Sección en sentencia del 8 de octubre de 2015 (exp. 20345, CP: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas) señaló que **el recaudo del porcentaje ambiental no incluye los intereses de mora ni las sanciones por cuanto estos no corresponden al concepto de ingresos tributarios**.

(…) En el presente caso, existe una relación jurídica entre el Distrito y la Corporación respecto al traslado del porcentaje, cuya naturaleza según lo conceptuado por la Sala de Consulta y Servicio Civil es la de una obligación de hacer, **y otra independiente que corresponde a los intereses moratorios por el traslado extemporáneo del porcentaje previsto en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015, que es una prestación de dar**. En este sentido, **no le asiste razón al demandante, al equiparar el fundamento de no subordinación respecto del porcentaje ambiental y el supuesto de la causación de intereses moratorios**. No prospera el cargo de la apelación.

(…) Respecto a la causación de intereses moratorios, el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015 (Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible), el cual, compiló el Decreto 1339 de 1994 (reglamentario del porcentaje del impuesto predial a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales) reguló **el término** dentro del cual, los municipios y distritos deben transferir a la corporación respectiva el porcentaje ambiental. En este sentido, el artículo 2.2.9.1.1.3 señala que *«los municipios y distritos a través de sus respectivos tesoreros o del funcionario que haga sus veces, deberán, al finalizar cada trimestre, totalizar los recaudos efectuados en el período por concepto de impuesto predial y girar el porcentaje establecido a la Corporación respectiva, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la terminación de cada trimestre».*

La transferencia extemporánea del porcentaje ambiental a partir de los 10 días hábiles siguientes a cada trimestre por parte de los municipios o distritos causa a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales los intereses moratorios establecidos en el Código Civil, de conformidad con el artículo 2.2.9.1.1.5 del DUR 1076 de 2015.

Con lo dicho, la obligación legal de transferir el porcentaje ambiental se encuentra a cargo del municipio y, **ante la transferencia tardía del mismo, el Decreto Reglamentario 1076 de 2015 prevé a cargo del municipio la causación de intereses de mora a favor de las Corporaciones.** Por lo anterior, no le asiste razón al demandado al afirmar la inexistencia de la obligación porque ha cumplido con todas las transferencias a la CAR como simple recaudador y no propietario de las mismas, pues ello no lo exime de cumplir con la obligación del **pago de intereses moratorios por la transferencia extemporánea del porcentaje ambiental**. No prospera el cargo de la apelación”67 (negrillas y subrayas de la Sala).

1. Sin perjuicio de lo referido en el acápite anterior, valga resaltar que, en la presente demanda, nunca se alegó por parte de Corpoboyacá que el municipio de

67 CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN CUARTA. Consejero ponente: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ. Sentencia de 24 de junio de 2021. Radicación número: 08001-23-33-000-2018- 01048-01(25280). Actor: DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA. Demandado: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL ATLÁNTICO.

Duitama hubiera incumplido las normas invocadas en el libelo respecto de la transferencia, en término, de los recursos recaudados por «porcentaje ambiental».

1. Por el contrario, en el hecho quinto de la demanda se indicó que las transferencias se realizaron «en los términos establecidos por la ley»

―explicitando las fechas en que se efectuaron los movimientos financieros en la vigencia 2019―; resaltándose que, según comunicación suscrita el 30 de junio de 2021, por parte de la Subdirectora Administrativa y Financiera de Corpoboyacá68, el municipio «realizó las transferencias *oportunamente* en cada trimestre».

1. Y, en todo caso, aunque la entidad demandante hubiera alegado que las transferencias se hicieron de forma extemporánea, lo cierto es que la documental recaudada69 deja ver que las transferencias se hicieron dentro del plazo previsto por el segundo párrafo del artículo 3 del Decreto 1339 de 1994 ―compilado en el artículo 2.2.9.1.1.3 del Decreto 1076 de 2015―. Ello indica que, de ninguna manera, se causaron los intereses moratorios previstos en el artículo 5 del mentado Decreto 1339 de 1994 ―compilado en el artículo 2.2.9.1.1.5 del Decreto 1076 de 2015―.
2. Así las cosas, se impone a la Sala confirmar la sentencia de primera instancia, pues no hay duda con respecto al hecho de que los ingresos percibidos por concepto de intereses y sanciones no forman parte de la base para tasar el monto para las transferencias del denominado «porcentaje ambiental» a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales, previsto en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993.
3. Basta entonces señalar, sobre el tema objeto de controversia, que las sanciones son clasificadas directamente por el Decreto 111 de 199670 como un ingreso no tributario, debido a que no se originan en el poder de imperio ni en el deber de contribuir ―propio del principio de solidaridad―, sino que se originaban en hechos o actos que vulneran el interés público, como la omisión en el deber de contribuir en los términos señalados por la ley. Por el contrario, el único objeto de la obligación tributaria sustancial es ―como tal― «el tributo», que en últimas corresponde a la obligación dineraria a cargo del contribuyente. En ese orden de ideas, las demás obligaciones dinerarias a cargo del contribuyente, generadas en el incumplimiento de las obligaciones tributarias formales, no hacen parte del tributo ni pueden ser consideradas en términos presupuestales como ingresos tributarios, razón por la cual no pueden hacen parte del «porcentaje ambiental».
4. Exactamente el mismo se predica de los intereses generados en el incumplimiento de la obligación tributaria sustancial que, si bien no fueron señalados expresamente en el estatuto orgánico del presupuesto como «ingreso

68 FF. 159-163 del archivo ‘00001. Demanda’ de la carpeta ‘1\_150013333008202100130001expedientedigionedrive20210904121934’ del expediente de primera instancia.

69 Archivos ‘7\_150013333008202100130002recepcionmemorrespuesta20210907200918’ y FF. 152-157 del archivo ‘00001. Demanda’ de la carpeta ‘1\_150013333008202100130001expedientedigionedrive20210904121934’ del expediente de primera instancia.

70 Artículo 27.

no tributario», lo cierto es que hacen parte de esta categoría por las mismas razones que acaban de exponerse.

1. En ese orden, tratándose del sistema de «porcentaje ambiental», la Sala evidencia que la literalidad de las acepciones «porcentajes de esos tributos» y

«total de recaudo por concepto del impuesto predial«, únicamente refieren a los ingresos del ente territorial relativos al impuesto predial, esto es, que aluden a los ingresos tributarios generados en el cobro de un impuesto directo como es el predial. Por tal razón, claramente se encuentra excluidos los otros ingresos no tributarios como son las sanciones y los intereses.

1. En consecuencia, no le asiste razón a Corpoboyacá al sostener que ingresos no tributarios, como las sanciones y los intereses, hacen parte del recaudo por impuesto predial, porque en este último concepto únicamente se incluyen los pagos hechos por los contribuyentes en cumplimiento de las obligaciones tributarias sustanciales que le fueron impuestas como consecuencia del deber de contribuir con las cargas públicas y en virtud del poder de imperio del Estado.

# DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Virtual de Decisión Nº 4 del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley

# FALLA

**Primero:** Confirmar la sentencia de 10 de septiembre de 2021, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo de Tunja, por las razones expuestas en la parte motiva.

Esta providencia fue estudiada y aprobada en Sala virtual en sesión de la fecha.

# CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

*Firmado electrónicamente*

# DAYÁN ALBERTO BLANCO LEGUÍZAMO

**Magistrado**

*Firmado electrónicamente*

# FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS

**Magistrado**

*Ausente con permiso*

# BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS

**Magistrada**