



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL**

Sincelejo, quince (15) de Junio de dos mil dieciocho (2018)

Magistrado Ponente: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

**RADICACIÓN:** 70-001-33-33-004-2018-00087-01  
**DEMANDANTE:** CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SUCRE (CARSUCRE)  
**DEMANDADO:** MUNICIPIO EL ROBLE - SUCRE  
**MEDIO DE CONTROL:** ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

Procede la Sala, a decidir la impugnación interpuesta por la parte demandante, contra la sentencia adiada 23 de mayo de 2018, emitida por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante la cual, se negaron las pretensiones de la demanda.

### **I.- ANTECEDENTES:**

#### **1.1.- Pretensiones<sup>1</sup>:**

La CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SUCRE (CARSUCRE), actuando a través de apoderada judicial, interpuso Acción de Cumplimiento contra el MUNICIPIO DE EL ROBLE - SUCRE, con el objeto de que el ente municipal, de cumplimiento a las disposiciones contenidas en los arts. 44 de la Ley 99 de 1993 y 2 y 3 del Decreto 1339 de 1994, concretamente, en lo que se refiere a (i) transferir al demandante la suma de DIEZ MILLONES NOVECIENTOS DIEZ MIL CUATROCIENTOS TRECE PESOS (10.910.413.00), por concepto de sobretasa (sic) ambiental correspondiente a: 1. Año 2007 (cuarto trimestre); 2. Año 2009 (cuarto trimestre); 3. Año 2010 (cuarto trimestre); 4. Año 2011 (primer trimestre) y 5. Año 2015 (primer

---

<sup>1</sup> Abstraídas de los Folio 1 - 4, del cuaderno de primera instancia.

trimestre) y (ii) expedir las certificaciones de los valores recaudados durante el segundo trimestre del año 2001; tercer y cuarto trimestre del año 2003 y 2004; cuarto trimestre de 2005; tercer y cuarto trimestre del año 2014 y primer y tercer trimestre del año 2016, atendiendo lo señalado en certificación del 16 de noviembre de 2016.

## **1.2.- Hechos de la demanda<sup>2</sup>:**

En criterio del demandante, expuesto tácitamente, el art. 44 de la Ley 99 de 1993, establece el porcentaje y/o sobretasa ambiental a la propiedad del inmueble, disposición modificada a su vez por el art. 10 del Decreto 141 de 2011, tributo que debe ser recaudado por los entes municipales y girados a las Corporaciones Autónomas Regionales 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.

Para tal efecto, indica tácitamente el demandante, a tenor de lo señalado en el art. 1º del Decreto 1339 de 1994, el municipio podía acudir a cualquiera de dos de las siguientes vías:

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.

Resultando que en este caso, el ente demandado, *"ha desconocido los mandatos legales contenidos en los arts. 44 de la Ley 99 de 1993 y 2 y 3 del Decreto 1339 de 1994, puesto que a la fecha adeuda a CARSUCRE la suma*

---

<sup>2</sup> Folios 1 - 3, del cuaderno de primera instancia.

de DIEZ MILLONES NOVECIENTOS DIEZ MIL CUATROCIENTOS TRECE PESOS (\$10.910.413.00), por concepto de sobretasa ambiental correspondiente a:

Año 2007, cuarto trimestre.

Año 2009, cuarto trimestre.

Año 2010, cuarto trimestre.

Año 2011, primer trimestre.

Año 2015, primer trimestre”.

Y “de igual forma no ha certificado los valores recaudados durante el segundo trimestre del año 2001, tercer y cuarto trimestre del año 2003 y 2004, cuarto trimestre de 2005 y tercer y cuarto trimestre del año 2014 y primer, segundo y tercer trimestre del año 2016”.

Señala la parte demandante, que mediante oficio No. 00231 de 19 de enero de 2017, requirió de manera directa al Municipio de El Roble – Sucre, diera cumplimiento a su deber legal descrito en las normas ya indicadas, concediéndose un término de diez (10) días para que consignara la suma adeudada y emitiera las certificaciones antes mencionadas, sin que se obtuviera respuesta alguna.

### **1.3.- Actuación procesal.**

La demanda fue presentada el día 18 de abril de 2018<sup>3</sup>, correspondiéndole por reparto al Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo<sup>4</sup>, ente judicial que la admitió, mediante auto de fecha 23 de abril de 2018<sup>5</sup>.

**1.4.- Contestación de la demanda<sup>6</sup>:** El Municipio de El Roble - Sucre contestó la acción de cumplimiento, manifestando, frente a los hechos, que algunos son ciertos, unos no son un hecho y que otro es parcialmente cierto.

---

<sup>3</sup> Folio 4 del cuaderno de primera instancia.

<sup>4</sup> Folio 15 del cuaderno de primera instancia.

<sup>5</sup> Folio 17 del cuaderno de primera instancia.

<sup>6</sup> Folio 43 del cuaderno de primera instancia.

En relación con este último aporta copia de recibos de pago y resoluciones que los disponen, correspondiente a la sobretasa (sic) e intereses, que en su decir, acreditarían el acatamiento parcial del deber indicado.

Como argumento de su defensa indica, que la acción de cumplimiento es improcedente, dado su carácter residual y subsidiario y en virtud de la existencia de mecanismos ordinarios existentes, para conseguir los mismos fines.

### **1.5. La providencia recurrida<sup>7</sup>**

El Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante providencia del 23 de mayo de 2018, negó la acción de cumplimiento deprecada por CARSUCRE.

Como fundamento de su decisión, luego de recrear un marco normativo sobre el tema y aceptar que para casos como el tratado, el medio de control resulta procedente, señaló:

*"... Para ello tenemos que la parte actora pretende el cumplimiento de la obligación contenida en el art. 44 de la Ley 99 de 1993 y artículos 2 y 3 del Decreto 1339 de 1994, constituyendo como requisito de procedibilidad de la demanda, la renuencia, tal y como consta a folios 5-7.*

*Ahora bien, tal y como se expuso en apartes precedentes, en el presente asunto el concepto de la sobretasa ambiental, no hace parte de la excepción de procedibilidad del cumplimiento por dirección u ordenación del gasto, sin embargo, dada la suma generalidad de las normas de las cuales se exige su cumplimiento a través de este medio de control concreto de constitucionalidad, no es posible erigir del acervo allegado, una obligación clara, expresa y determinable, ante el eventual reconocimiento o no de la transferencia del porcentaje de la sobretasa ambiental, aspectos que alude a escenarios de debate sobre derechos subjetivos, que escapan de la órbita de esta acción y son subsumibles a través de otros medios de defensa como lo es el agotamiento del procedimiento administrativo de la solicitud de tales valores y ante la eventual negativa del reconocimiento u*

---

<sup>7</sup> Folios 179 – 183, del cuaderno de primera instancia.

acaecimiento del daño, el ejercicio de los medios de control contencioso administrativo como lo es la nulidad y restablecimiento del derecho o la reparación directa de ser el caso”.

### 1. 5.- La impugnación<sup>8</sup>

Inconforme con la decisión de primer grado, la parte accionante la impugnó, a fin de que sea revocada en esta instancia.

Aduce la parte actora, que:

*“... resulta inconcebible dicha apreciación, puesto que cuando CARSUCRE, a través de la Subdirección Administrativa y Financiera certifica que el municipio de El Roble le adeuda la suma de DIEZ MILLONES NOVECIENTOS DIEZ MIL CUATROCIENTOS TRECE PESOS (\$10.910.413.00) por concepto de sobretasa ambiental correspondiente al año 2007, cuarto trimestre, año 2009, cuarto trimestre, año 2010, cuarto trimestre, año 2011, primer trimestre, año 2015, primer trimestre, lo hace con fundamento en certificaciones que el mismo municipio remite a dicha entidad sobre los valores recaudados en cada vigencia y que por mandato legal debe hacerse al vencimiento de cada trimestre, es decir señor Juez que los valores que CARSUCRE reclama no son estipulados de manera caprichosa sino que corresponden a la información que cada municipio ha certificado con antelación, siendo así, se tiene entonces que la prueba contundente de la obligación adeudada por concepto de transferencias de SOBRETASA AMBIENTAL es la certificación que se aportó en el escrito de acción de cumplimiento, es decir la certificación de fecha 16 de noviembre de 2016, expedida por la Subdirección Administrativa y Financiera de CARSUCRE, la cual no podría bajo ninguna circunstancia este operador jurídico desconocer”.*

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia:

El Tribunal es competente, para conocer en **Segunda Instancia**, de la presente impugnación, en atención a lo establecido en el artículo 27 de la Ley 393 de 1997.

---

<sup>8</sup> Folios 191 - 192, del cuaderno de primera instancia.

## **2.2. Problema jurídico.**

El problema jurídico a desatar, radica en determinar: ¿Deben negarse las pretensiones ejercidas al interior del medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley, para el cobro de transferencias derivadas del denominado porcentaje y/o sobretasa ambiental, cuando la administración ha provocado un acto administrativo ficto negativo que puede ser objeto de demanda por un medio ordinario de control y se discute por el accionado el cumplimiento parcial de la obligación?

## **2.3. Análisis de la sala.**

### **2.3.1. La acción de cumplimiento en general. Requisitos para su procedencia.**

La Constitución de 1991, consagró en su artículo 87, un instrumento procesal para hacer efectivo el cumplimiento de la ley y de los actos administrativos. Dicha norma constitucional, ha sido desarrollada por el legislador a través de la Ley 393 de 1997. De la interpretación integral de los artículos 1, 8, 9, 10, 20 y 21 de la mencionada normativa y de la jurisprudencia del Máximo Órgano de lo Contencioso Administrativo, se infiere que son requisitos para la procedencia de la acción de cumplimiento:

- 1. Que exista una norma con fuerza material de ley o acto administrativo que contenga un deber jurídico omitido totalmente, claro, expreso, exigible, preciso, imperativo e inobjetable<sup>9</sup>.*
- 2. Que dicho deber se encuentre en cabeza de la autoridad demandada.*
- 3. Que se demuestre la renuencia de cumplir el deber.*

---

<sup>9</sup>"Cuando se trate del cumplimiento de actos administrativos de contenido particular y concreto, el deber omitido debe ser tan preciso, que se pueda asimilar a un título ejecutivo a favor del solicitante, es decir, que el acto que contenga una obligación expresa, clara y exigible que haga posible el mandamiento de su cumplimiento". Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda – Subsección "A". C. P. Dra. DOLLY PEDRAZA DE ARENAS. Sentencia del 9 de octubre de 1997. Radicación número: ACU-017. Actor: ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE EXPORTADORES DE PAPA "EXPOPAPA". Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO – ICA -.

4. Que no existe otro mecanismo de defensa judicial para la protección del derecho pretendido.
5. Que de la ejecución de la norma o acto administrativo no se derive la materialización de gastos a cargo de la administración.

Frente a estos requisitos, la jurisprudencia del Consejo de Estado, ha dicho:

*“Tratándose de la acción de cumplimiento es necesario que el mandato incumplido sea imperativo, indudable, específico, inequívoco, es decir, que a la sola vista de su texto el juez tenga la certeza irrefutable de que aquella autoridad a la cual ordenará cumplir lo incumplido sí es, sin discusión, la llamada a acatar la obligación inobservada.”<sup>10</sup>*

En esa misma línea de pensamiento, ha dicho el H. Consejo de Estado que:

*“Según se colige del contenido de la Ley 393 de 1997, los requisitos mínimos exigidos para que la acción de cumplimiento prospere, son los siguientes:*

*a) Que el deber jurídico que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (Art. 1º).*

*b) Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas, frente a los cuales se reclama su cumplimiento (Arts. 5º y 6º).*

*c) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber antes de instaurar la demanda, ocurrida ya sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (Art. 8º).*

*d) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo, salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia ésta que hace improcedente la acción, así como también conduce a ése estado el pretender el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la*

---

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, C. P. Dra. CLARA FORERO DE CASTRO. Sentencia del 16 de julio de 1998. Radicación número: ACU-337.

*administración o la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela (Art. 9º)”<sup>11</sup>*

En torno al objeto de la acción de cumplimiento, ha expresado el Consejo de Estado que:

*“La acción de cumplimiento prevista en el artículo 87 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 393 de 1997, propende por la materialización efectiva de aquellos mandatos contenidos en leyes o en actos administrativos, a efectos de que el Juez de lo Contencioso Administrativo le ordene a la autoridad que se constituya renuente, proveer al cumplimiento de aquello que la norma prescribe. Es un mecanismo procesal idóneo para exigir el cumplimiento de las normas o de los actos administrativos, pero al igual que la acción de tutela es subsidiario, en tanto que no procede cuando la persona que promueve la acción tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o del acto incumplido; tampoco cuando su ejercicio persiga el cumplimiento de normas que establezcan gastos”<sup>12</sup>*

Decantadas las particularidades generales de la acción de cumplimiento, considera necesario este Tribunal, hacer referencia al tema del contenido, alcance y objeto de este mecanismo constitucional.

### **2.3.2. Contenido, alcance y objeto de la acción de cumplimiento.**

El artículo 8 de la antedicha Ley 393 de 1997, reguló lo atinente a la procedibilidad de la acción de cumplimiento, bajo los siguientes términos:

*“ARTÍCULO 8o. PROCEDIBILIDAD. La Acción de Cumplimiento procederá contra toda acción u omisión de la autoridad que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir inminente incumplimiento de normas con fuerza de Ley o Actos Administrativos. También procederá contra acciones u omisiones de los particulares, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.”*

---

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. C. P. Dra. MARÍA NOHEMI HERNÁNDEZ PINZÓN. Sentencia del 9 de septiembre de 2005, Radicación número 08001-23-31-000-2005-00150-01(ACU) Actor: Bernardino Orozco Ulloa. Demandado: Sociedad de Acueducto, alcantarillado y aseo de Barranquilla S.A. ESP.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta. Radicación número: 27001-23-33-000-2014-00002-01(ACU). C. P. Dra. SUSANA BUITRAGO.

Como se ve, la norma en cita estableció una doble modalidad, en cuanto a la conducta que generaría incumplimiento, respecto de normas con fuerza material de Ley o actos administrativos, estas son: un actuar positivo que materialice la renuencia<sup>13</sup> o un actuar negativo (omisión), que conlleve al mismo resultado.

Ahora bien, sobre el contenido y alcance del mecanismo judicial desplegado en el caso de marras, enseñó la Honorable Corte Constitucional en sentencia C-1194 de 2001:

*“La acción de cumplimiento quedó finalmente consagrada en el texto del artículo 87 de la Carta Política de 1991 que posteriormente fue desarrollado a través de la Ley 393 de 1997. Esta materia, en los términos en que ha sido concebida por la ley, ya ha sido objeto de estudio por parte de la Corte en varias oportunidades en las que ha fijado el contenido y alcance general de la acción de cumplimiento dentro de nuestro sistema jurídico. En palabras de esta Corporación:*

*“En un Estado Social de Derecho en donde el ejercicio del poder está supeditado a la observancia de la Constitución y al imperio de la legalidad, es esencial el respeto por la eficacia material de la normatividad creada por el legislador y de los actos administrativos que dentro del marco de sus respectivas competencias expiden las diferentes autoridades en cumplimiento de los cometidos o tareas a ellas asignadas. En efecto, resulta paradójico que muchas veces las normas quedan escritas, es decir, no tienen ejecución o concreción práctica en la realidad, de modo que el proceso legislativo y su producto se convierten a menudo en inoperantes e inútiles. Igual cosa sucede con los actos administrativos que la administración dicta pero no desarrolla materialmente.*

---

<sup>13</sup> Al respecto, Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. C. P. Dr. CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO, sentencia del 24 de septiembre de 2015. Exp. 250002341000201500041-01 “La renuencia es la rebeldía<sup>15</sup> de una autoridad o de un particular que ejerce funciones públicas, en cumplir una norma con fuerza de ley o un acto administrativo que consagra en su cabeza el deber claro, imperativo e inobjetable que se le pide atender, contenido en una norma (Ley en sentido material) o en un acto administrativo. Es requisito de procedibilidad de la acción de cumplimiento pues así lo exige el artículo 8° de la Ley 393 de 1997. Consiste en que antes de acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el actor solicite a la autoridad o al particular que cumpla funciones públicas que acaten el deber imperativo previsto en la norma o en el acto administrativo. Debe señalarle la norma o el acto administrativo de manera precisa y clara. Tal exigencia, como lo prevé el numeral 5° del artículo 10 de la Ley 393 de 1997, se debe acreditar con la demanda de cumplimiento, so pena de ser rechazada de plano la solicitud, por expresa disposición del artículo 12”

*“En el Estado Social de Derecho que busca la concreción material de sus objetivos y finalidades, ni la función legislativa ni la ejecutiva o administrativa se agotan con la simple formulación de las normas o la expedición de actos administrativos, pues los respectivos cometidos propios de dicho Estado sólo se logran cuando efectiva y realmente tienen cumplimiento las referidas normas y actos.*

*“Es así como, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 Superior, es fin esencial del Estado garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y asegurar la vigencia de un orden justo. Para ello, agrega este precepto que las autoridades de la República están instituidas para proteger a las personas en sus derechos y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”<sup>14</sup>.*

*La acción de cumplimiento que consagra el artículo 87 de la Constitución hace titular a toda persona de "potestades e intereses jurídicos activos frente a las autoridades públicas y aún de los particulares que ejerzan funciones de esta índole, y no meramente destinataria de situaciones pasivas, concretadas en deberes, obligaciones o estados de sujeción para poner en movimiento la actividad jurisdiccional del Estado”<sup>15</sup> mediante la presentación de una solicitud dirigida a obtener el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo que ha impuesto ciertos deberes a una autoridad, la cual se muestra renuente a cumplirlos. En este orden de ideas, es necesario establecer cuándo es posible afirmar que se presenta el incumplimiento de un deber jurídico, consagrado en una ley o un acto administrativo, por parte de la administración.”*

Posteriormente, en el mismo pronunciamiento, el Máximo Tribunal Constitucional, en lo que atañe al tópico relacionado con la inactividad de la administración y las modalidades de la inacción, dijo:

*“Las autoridades administrativas tienen asignadas competencias específicas para el cumplimiento de las funciones del Estado. De esta forma se busca garantizar las finalidades esenciales del Estado y el cumplimiento de los deberes sociales de las autoridades (Art. 2 C.P.). Por lo tanto, la administración no tiene la potestad de permanecer totalmente inactiva sino que, por el contrario, el deber de actividad es primigenio. Dicha actividad no tiene que traducirse en un acto administrativo, porque puede consistir en el seguimiento y análisis de una realidad determinada.*

---

<sup>14</sup> Cfr. la ya citada C-157 de 1998 (MM.PP. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara).

<sup>15</sup> *Ibid.* C-157 de 1998.

No obstante, como es bien sabido, la administración pública en ocasiones permanece inactiva. Ello se debe a múltiples factores.

La inactividad de la administración puede obedecer, por ejemplo, a la simple congestión o a la negligencia, caso en el cual habría un claro incumplimiento de la función pública, en desmedro del aseguramiento de las finalidades del Estado.

En otras situaciones la inactividad es tan solo aparente. Es el caso de la inacción administrativa dada la necesidad de tomarse el tiempo suficiente para ponderar una situación compleja antes de adoptar una decisión. En este evento no se está necesariamente frente a un incumplimiento de la función pública, sino frente al ejercicio legítimo de las competencias administrativas siempre que se trate de un lapso razonable para la toma de una decisión.

También puede presentarse el caso de la llamada captura de la entidad administrativa por intereses deseosos de evitar que la administración regule una determinada materia. En este evento, la parálisis de la entidad es el resultado de la influencia que sobre ella ejercen los eventuales destinatarios de su actividad, los cuales logran que ésta no desarrolle las funciones que la ley le ha encomendado.

Por último, algunas autoridades permanecen inactivas como resultado de la corrupción, que tiene múltiples orígenes y manifestaciones que no son del caso recordar.

El problema de la inactividad de la administración ha sido tradicionalmente abordado por el legislador a través de las instituciones del derecho de petición y del silencio administrativo.

Tradicionalmente el derecho de petición ha servido como un mecanismo en manos de los particulares para impulsar la actividad de la administración pública, sea que se pretenda la protección de intereses generales o particulares, como se desprende del artículo 5 y siguientes del Código Contencioso Administrativo. La falta de atención a las peticiones da lugar a sanciones para el funcionario negligente. Es así como el derecho de petición cumple una importante función de movilización de la actividad de la administración. Esta Corte ya ha resaltado la trascendencia del derecho de petición en una democracia participativa y la necesidad de que las peticiones sean resueltas de manera oportuna y con pronunciamiento expreso y específico acerca de lo pedido por el particular.

Por su parte, en materia de silencio administrativo, en ciertas condiciones, la inacción de la administración puede concluir en un acto presunto que el administrado puede luego demandar ante la jurisdicción contenciosa administrativa puesto que dicho

*acto, fruto del silencio, se entiende generalmente como negativo, es decir, como desfavorable a los administrados. La ley también puede disponer que el silencio debe interpretarse como una decisión favorable al administrado, caso en el cual se está ante el silencio positivo.*

*No obstante, el silencio administrativo no conduce a que la administración realmente actúe. Su inactividad continúa. El juez contencioso no le exige que expida el acto presunto con el cual se supone terminó dicha inactividad. Por eso, se han concebido otras formas de afrontar la inactividad de la administración. Por ejemplo, para incentivar la acción de la administración se puede invertir la regla general de que el acto presunto en caso de silencio se entiende adoptado en sentido negativo, de tal manera que si la administración no actúa, su omisión se asimila a un acto tácito favorable al administrado, salvo las excepciones expresamente enumeradas en normas con fuerza de ley.*

*Con todo, estas reformas no logran que la administración efectivamente actúe ni permiten al juez contencioso ordenarle que lo haga. Además, cuando la inactividad de la administración no versa sobre la expedición de actos administrativos particulares, sino sobre actos generales mediante los cuales se desarrolla la ley para asegurar su debido cumplimiento en el marco de una política pública definida, no es posible presumir el contenido del acto omitido. Esto es aún más claro cuando el acto general omitido es una regulación cuyo contenido puede variar significativamente según las circunstancias de hecho generales a regular y las conveniencias públicas apreciadas por el órgano regulador.*

*Por eso, en el derecho comparado se pueden identificar otras formas de tratar la inactividad de la administración. Así, en el derecho anglosajón algunos mecanismos procesales han tradicionalmente buscado exigir que la administración pública efectivamente adopte una decisión y en el derecho francés, ancestralmente reacio a que el juez contencioso impartiera órdenes a la administración, se han acrecentado los poderes del juez al respecto.*

***La acción de cumplimiento fue una innovación del Constituyente de 1991 encaminada a afrontar el problema de la inactividad de la administración cuando ésta se manifiesta, en principio, en una omisión. En tal caso, al juez le corresponde ordenar que cese la omisión y se cumpla el deber.***

*Pero la inactividad de la administración que da origen al incumplimiento de un deber jurídico, también puede expresarse a través de acciones<sup>16</sup> que, a pesar de mostrar una actividad positiva por parte de diferentes órganos del Estado, se traducen*

<sup>16</sup> Esta es una posibilidad expresamente prevista en el artículo 8 de la Ley 393 de 1997.

en una forma de eludir sus obligaciones o cumplen de manera insuficiente los deberes contenidos en una ley o en un acto administrativo. **En estos casos, al juez competente le corresponderá determinar en qué consiste el incumplimiento del deber jurídico en cuestión y tomar las decisiones complementarias que aseguren el reconocimiento de los derechos de los particulares y la obtención de las finalidades perseguidas por las normas incumplidas por el deber parcialmente omitido.**

*Sin duda, la constatación de la inactividad estatal es una labor que corresponde apreciar al juez caso por caso, atendiendo a las diferentes modalidades que puede revestir un deber señalado por la ley o contenido en un acto administrativo. Dicho deber puede haber sido definido por la norma teniendo en cuenta circunstancias de tiempo, modo, o lugar que tienen un peso y una relevancia diferente en cada caso concreto. La orden que impartiera el juez ha de corresponder a la modalidad del deber omitido". (Negrilla y subrayado de la Sala)*

Así las cosas, de los contenidos normativos y jurisprudenciales precedentes se desprende, que la acción de cumplimiento tiene como principal objeto, el hacerle frente a la inobservancia en que incurren las autoridades en el ejercicio de sus competencias específicas.

En efecto, el reseñado instrumento procesal constitucional, se erige dentro del ordenamiento jurídico, con el fin de materializar el cumplimiento de las funciones del Estado, ante la inacción o acción inadecuada de los agentes del mismo, debiendo el operador jurídico al que se le ponga en conocimiento una situación particular, en la cual se alegue el incumplimiento de algún deber señalado por la ley o contenido en un acto administrativo, establecer en primera medida, si tal actuar positivo o negativo existe, porque de no ser así, la acción constitucional de cumplimiento, se torna abiertamente improcedente a la luz de la norma específicamente estudiada.

En este punto es bueno señalar, que la discusión fundada en que las autoridades públicas, entre sí, no pueden exigirse mutuamente el cumplimiento de la ley, pues, constituye su deber hacerlo, en punto de tal

exigencia, se ha inclinado la jurisprudencia<sup>17</sup> por señalar, que bien puede hacerse, pues, los conflictos que surjan entre entidades que hacen parte de la administración deben dirimirse, bien sea a través de la consideración de los conflictos de competencia por parte del superior jerárquica a quien se atribuya la función o bien, mediante el ejercicio de los medios de control judicial, diferenciándose, claro está, entre lo que debe entenderse como coordinación al interior de la administración con la posición dominante que entre entidades puede existir, brindándose así solución a tales conflictos.

Resultando en casos como el tratado, que bien puede acudir a la jurisdicción, pues, en el caso de las transferencias por porcentaje y/o sobretasa ambiental, el medio de control estudiado es procedente.

### **2.3.3. Acción de cumplimiento y cobro de transferencia de porcentaje y/o sobretasa ambiental por las Corporaciones Autónomas**

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.

En punto de lo específicamente tratado, el art. 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.

---

<sup>17</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de fecha 12 de mayo de 2005. C. P.: ENRIQUE JOSE ARBOLEDA PERDOMO. Radicación número: 1637. Actor: MINISTRO DEL MEDIO AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL.

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

*"ARTICULO 44. PORCENTAJE AMBIENTAL DE LOS GRAVÁMENES A LA PROPIEDAD INMUEBLE. Establécese, en desarrollo de lo dispuesto por el inciso 2o. del artículo 317 982 de la Constitución Nacional, y con destino a la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, un porcentaje sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial, que no podrá ser inferior al 15% ni superior al 25.9%. El porcentaje de los aportes de cada municipio o distrito con cargo al recaudo del impuesto predial será fijado anualmente por el respectivo Concejo a iniciativa del alcalde municipal"*

*"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 al que la presente ley establece."*

PARÁGRAFO 1. (...)

PARÁGRAFO 2. (...)"

Debe destacarse, que el precepto transcrito desarrolla el inciso 2º del artículo 317 de la Carta Política, 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, por lo que los respectivos municipios, son meros recaudadores de estos tributos creados en favor de las entidades que manejan el medio ambiente.

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."*

Siendo así, es 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.

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.

A partir de lo afirmado, resultan válidas las siguientes consecuencias:

a. La relación jurídica que surge entre los municipios y las Corporaciones Autónomas Regionales sobre las transferencias, no es de carácter tributario, por lo mismo, no se le puede aplicar esta normatividad, de ahí que, 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, que no implica preeminencia de una entidad sobre otra o en otras palabras, la obligación de expedir un acto administrativo que reconozca la deuda y disponga el pago respectivo, brindando a la acreedora la posibilidad del cobro coactivo, por ende, de fenómenos de la prescripción;

b. Las transferencias son imprescriptibles por tratarse de bienes fiscales de las Corporaciones Autónomas Regionales, y

c. La responsabilidad personal de los funcionarios que no efectúan las transferencias, es la propia del manejo de recursos públicos.

En tal sentido, una vez causado el impuesto predial, percibido por el municipio y habiéndose determinado por el Concejo 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, cuando se acude al fenómeno del porcentaje o establecido, por la misma vía, la sobretasa a cobrarse, será su valor el que cumpla tal destino.

Ahora bien, el incumplimiento del deber legal de transferencia por parte de los municipios, en favor de las Corporaciones Autónomas, puede generar, tema no tratado por la Ley 99 de 1993, que la acción de cumplimiento resulte procedente para su cobro, 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 9º parágrafo Ley 393 de 1997), pues, como ya se ha precisado, los municipios perciben los recursos en calidad de recaudadores con destino al patrimonio de las corporaciones.

Ad empero, que tal posibilidad exista, no indica, inmediatamente, que la acción de cumplimiento deba siempre prosperar cuando se cobran tales transferencias.

Al efecto, dado el carácter subsidiario del medio de control en estudio, cuando un medio ordinario aparece como idóneo y eficaz (aspectos considerados aún bajo figuras procesales como la caducidad, por ejemplo), será ese el que se privilegie, especialmente, cuando existen dudas sobre los montos adeudados y la forma de recaudo que se adoptó por parte del ente municipal.

#### **2.4. El caso concreto.**

En el presente asunto, la discusión se traba en considerar si deben negarse las pretensiones ejercidas al interior del medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley, para el cobro de transferencias derivadas del denominado porcentaje y/o sobretasa ambiental, cuando la

administración ha provocado un acto administrativo ficto negativo, que puede ser objeto de demanda por un medio ordinario de control y no, bajo la consideración de que lo exhibido como título de cumplimiento, reúne los requisitos propios del mismo, como pretende enarbolarlo la impugnante, pues, la primera instancia fue clara en señalar, que se negaban las pretensiones dada la existencia de otros medios judiciales que permitían llegar al mismo fin.

Establecido así el conflicto, debe dársele razón a la primera instancia, pues, se ha demostrado con claridad, que mediante escrito de fecha 19 de enero de 2017<sup>18</sup>, CARSUCRE requirió al municipio de El Roble – Sucre, el cumplimiento de lo señalado en los arts. 44 de la Ley 99 de 1993 y 2 y 3 del Decreto 1339 de 1994, en otras palabras el pago del porcentaje y/o sobretasa ambiental correspondiente a los períodos ya conocidos, traducidos en la suma de \$ 10.910.413.00 y en no haber expedido las certificaciones de los valores recaudados en los trimestres, igualmente, ya descritos.

Petición que no obtuvo respuesta, por ende, a tenor del art. 83 del CPACA<sup>19</sup>, creadora del denominado silencio administrativo negativo, cuya demanda ante esta jurisdicción no está sometida al fenómeno de la caducidad, si se atiende lo dispuesto en el art. 164 ídem<sup>20</sup>, lo cual hace que la posibilidad de ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se

---

<sup>18</sup> Folios 5 – 7, cuaderno de primera instancia.

<sup>19</sup> **“Artículo 83. Silencio negativo.** *Transcurridos tres (3) meses contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión que la resuelva, se entenderá que esta es negativa.*

*En los casos en que la ley señale un plazo superior a los tres (3) meses para resolver la petición sin que esta se hubiere decidido, el silencio administrativo se producirá al cabo de un (1) mes contado a partir de la fecha en que debió adoptarse la decisión.*

*La ocurrencia del silencio administrativo negativo no eximirá de responsabilidad a las autoridades. Tampoco las excusará del deber de decidir sobre la petición inicial, salvo que el interesado haya hecho uso de los recursos contra el acto presunto, o que habiendo acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se haya notificado auto admisorio de la demanda”.*

<sup>20</sup> **“Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda.** *La demanda deberá ser presentada:...*

*1. En cualquier tiempo, cuando:...*

*b) El objeto del litigio lo constituyan bienes estatales imprescriptibles e inenajenables;...*

*d) Se dirija contra actos producto del silencio administrativo;...”*

halla vigente, junto con la precaución de requerir medidas cautelares, desde la misma presentación del libelo genitor.

Si a lo anterior se le suma, que de conformidad con la respuesta brindada a la demanda por el ente accionado, no hay claridad sobre la suma adeudada por porcentaje y/o sobretasa ambiental y los períodos ídem, pues, aparentemente se han efectuado unos pagos, como tampoco sobre la modalidad utilizada por el municipio de El Roble – Sucre para su recaudo (porcentaje o sobretasa, que permitiría hacer un cálculo preciso), la consecuencia lógica es que no puede utilizarse un medio de control como el presente para dilucidar tales conflictos, dado su carácter residual y la connotación de exigir la existencia de un título de cumplimiento claro.

Recuérdese, que uno de los requisitos de este medio de control es que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial, para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo, salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción. Por ende, existiendo un medio de control idóneo y eficaz, en los términos que ya se describieron y que no se avizora un perjuicio irremediable para el ente demandante, pues, la suma de dinero objeto de transferencia -al menos la conocida-, no es abultada, con ello que el demandante, prima facie, no puede predicar afectación de sus finanzas, el medio de control ejercido, si bien resulta procedente, debe ser negado en sus pretensiones, imponiéndose la confirmación de la providencia impugnada.

## **DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto la Sala Primera de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Sucre, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

**FALLA:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia impugnada, proferida el 23 de mayo de 2018, por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Sincelejo, pero según lo expuesto en esta providencia.

**SEGUNDO:** De manera oficiosa, por conducto de la Secretaria de este Tribunal, **ENVÍESE** copia de la presente decisión al Juzgado de origen.

**TERCERO:** En firme este fallo, **CANCÉLESE** su radicación, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Estudiado y aprobado en sesión de la fecha, Acta No. 0090/2018

Los Magistrados,

**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**

**EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE**

**SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA**