



## JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE CALI

Santiago de Cali, treinta (30) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

Auto Interlocutorio N° 362

**Radicación:** 76001-33-33-006-2018-00292-00  
**Medio de Control:** Nulidad Simple  
**Demandante:** Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca  
**Demandado:** Municipio de Jamundí Valle.

### ASUNTO:

Procede el Despacho a pronunciarse sobre la solicitud de medida cautelar de suspensión de acto administrativo formulada por la parte demandante en el presente proceso.

### ANTECEDENTES:

La parte actora en la demanda presentó solicitud de medida cautelar consistente en la suspensión provisional del inciso 2 del artículo 38 del Acuerdo Municipal No. 020 de 2017 proferido por el Municipio de Jamundí Valle, mediante la cual se dispuso "**cuando no haya lugar al pago o cobro del impuesto predial unificado tampoco se cobrará la sobretasa ambiental**".

La demanda fue admitida a través de Auto No. 838 del 27 de noviembre de 2018 y mediante auto No. 1649 de la misma fecha, se corrió traslado de la medida cautelar a la entidad territorial, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. La anterior providencia fue notificada a los sujetos procesales el 28 de noviembre de 2018, sin que dentro del término legal, esto es, 29 de noviembre al 05 de diciembre de 2018, las partes se hayan pronunciado sobre ella.

### CONSIDERACIONES:

**Contexto normativo y jurisprudencial de las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo.**

En la Ley 1437 de 2011 (art. 229) se indica que las medidas cautelares proceden: *i)* en cualquier momento; *ii)* a petición de parte -debidamente sustentada; y *iii)* en todos los procesos declarativos promovidos ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. De acuerdo al artículo 230 ibídem, las medidas cautelares se clasifican como: *i)* **preventivas** (numeral. 4), cuando impiden que se consolide una afectación a un derecho; *ii)* **conservativas** (numeral 1 primera parte), si buscan mantener o salvaguardar un *statu quo*; *iii)* **anticipativas** (numerales 1 segunda parte, 2 y 3), de un perjuicio irremediable, por lo que vienen a satisfacer por adelantado la pretensión del demandante; y *iv)* **de**

**suspensión** (numerales 2 y 3), que corresponden a la medida tradicional en el proceso contencioso administrativo de privación temporal de los efectos de una decisión administrativa.

Por su parte, los artículos 231 a 233 del mencionado estatuto procesal determinan los requisitos, la caución y el procedimiento para decretar las medidas cautelares; normas que son aplicables cuando se solicita la adopción de alguna de las cautelas enunciadas en el artículo 230.

En cuanto a los criterios de aplicación que debe seguir el juez para la adopción de una medida cautelar, el Consejo de Estado, en providencia del 17 de marzo de 2015 - expediente núm. 2014-03799, manifestó:

*“La doctrina también se ha ocupado de estudiar, en general, los criterios que deben tenerse en cuenta para el decreto de medidas cautelares, los cuales se sintetizan en **el fumus boni iuris y periculum in mora**. **El primero**, o apariencia de buen derecho, se configura cuando el Juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, la **posible existencia de un derecho**. **El segundo**, o perjuicio de la mora, exige la comprobación de **un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho**”<sup>1</sup>*

Por su parte, la Sección Tercera, mediante auto de 13 de mayo de 2015- expediente núm. 2015-00022, sostuvo lo siguiente:

*“Lo anterior quiere significar que el marco de discrecionalidad del Juez no debe entenderse como de arbitrariedad, razón por la cual le es exigible a éste la adopción de una decisión judicial suficientemente motivada, conforme a los materiales jurídicos vigentes y de acuerdo a la realidad fáctica que la hagan comprensible intersubjetivamente para cualquiera de los sujetos protagonistas del proceso y, además, que en ella se refleje la pretensión de justicia, razón por la cual es dable entender que en el escenario de las medidas cautelares, el Juez se enfrenta a la exposición de un razonamiento en donde, además de verificar los elementos tradicionales de procedencia de toda cautela, es decir el **fumus boni iuris** y el **periculum in mora**, debe proceder a un estudio de ponderación y sus sub principios integradores de idoneidad, necesidad y proporcionalidad *stricto sensu*, ya que se trata, antes que nada, de un ejercicio de razonabilidad”.*

Así pues, en el examen de procedibilidad de la medida solicitada, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>2</sup>, deberá verificarse la concurrencia de los elementos que ameritan la imposición de la cautela, a saber: **(i) fumus boni iuris**, o apariencia de buen derecho, **(ii) periculum in mora**, o perjuicio de la mora, y, **(iii)** la ponderación de intereses.

En providencia del Consejo de Estado de fecha veinticuatro (24) de abril de dos mil diecinueve (2019) Radicación número: 11001-03-24-000-2015-00402-00 se indicó que en el marco de las diversas medidas cautelares instauradas en el nuevo proceso

<sup>1</sup> Providencia de 17 de marzo de 2015, Expediente núm. 2014-03799.

<sup>2</sup> veinticuatro (24) de abril de dos mil diecinueve (2019) Radicación número: 11001-03-24-000-2015-00402-00

contencioso administrativo<sup>3</sup>, se encuentra la figura de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos prevista en el artículo 238 de la Constitución Política y desarrollada en los artículos 231 y siguientes del CPACA. Entre sus características principales destacó su naturaleza cautelar, temporal y accesorio, tendiente a evitar que **actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos**, mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad, en el proceso ordinario en el que se hubiere decretado tal medida.

De otra parte, resaltó que en el anterior Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos se supeditaba a la “**manifiesta infracción de la norma invocada**”, indicándose que en acciones distintas a la objetiva de legalidad, se requería demostrar, aunque fuera sumariamente, el perjuicio con la ejecución del acto. Por ello, la innovación más relevante de la Ley 1437 de 2011 consiste en, referirse expresamente a la **confrontación de legalidad** que debe efectuar el Juez de la medida; es decir, ese **análisis inicial de legalidad** del acto acusado, de cara a las normas que se estiman infringidas<sup>4</sup>.

En la providencia del 17 de marzo de 2015 el Consejo de Estado<sup>5</sup> indicó la forma en la que el Juez debe abordar el estudio de la procedencia de la medida cautelar, al respecto advirtió que:

*“se requiere una **valoración del acto acusado** que comúnmente se ha llamado **valoración inicial**, y que implica **una confrontación de legalidad de aquél con las normas superiores invocadas, o con las pruebas allegadas junto a la solicitud**. Este análisis inicial permite abordar el objeto del proceso, la discusión de ilegalidad en la que se enfoca la demanda, **pero con base en una aprehensión sumaria, propia de una instancia en la que las partes aún no han ejercido a plenitud su derecho a la defensa**. Y esa valoración inicial o preliminar, como bien lo contempla el inciso 2º del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, **no constituye prejuzgamiento**, y es evidente que así lo sea, dado que su resolución parte de un conocimiento sumario y de un estudio que, si bien permite efectuar interpretaciones normativas o valoraciones iniciales, no sujeta la decisión final”.*

Así las cosas, es importante la prevención efectuada por el legislador al advertir que, la decisión sobre la medida cautelar, de ningún modo **implica prejuzgamiento**, teniendo en cuenta que, como lo ha precisado la Jurisprudencia del Consejo de Estado, se trata de “**mecanismos meramente cautelares, que en nada afectan ni influyen en la decisión final del fondo del asunto**”.<sup>6</sup>

### **Sustento normativo y jurisprudencial de la sobretasa ambiental.**

El artículo 317 de la Constitución Política indicó que solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble y que la ley destinará un porcentaje de estos tributos, el cual no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del

<sup>3</sup> El artículo 230 del CPACA.

<sup>4</sup> providencia de 17 de marzo de 2015 (Expediente núm. 2014-03799)

<sup>5</sup> - expediente núm. 2014-03799

<sup>6</sup> Así lo sostuvo la Sala en la providencia de 11 de marzo de 2014 (Expediente núm. 2013 00503. Consejero ponente: doctor Guillermo Vargas Ayala)

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.

En armonía con la norma anterior la Ley 99 de 1993 en su artículo 44 dispuso que con destino a la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se destinaría un porcentaje ambiental de los gravámenes de la propiedad inmueble los cuales se obtendrían mediante:

- Un porcentaje sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial, que no podrá ser inferior al 15% ni superior al 25.9%, ó
- 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.

Con la aclaración que el ente territorial puede escoger entre dichas opciones.

Dicho artículo fue reglamentado por el Decreto 1339 de 1994, el cual en su artículo 1° precisó que los concejos municipales y distritales deberán destinar anualmente a las Corporaciones Autónomas Regionales 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: como sobretasa o porcentaje del total del recaudo por concepto del impuesto predial.

Queda claro entonces la potestad que tienen los entes territoriales sobre el tema y la posibilidad de acudir a alguna de las dos alternativas que prevé la ley.

Ahora bien, como la expresión demandada corresponde al inciso 2° del artículo 38 del Acuerdo Municipal No. 020 del 22 de noviembre de 2017, y en este se menciona el Impuesto Predial en el sentido que cuando no haya lugar al pago o cobro de este, tampoco se cobra la sobretasa ambiental, debe analizarse si por vía de exoneración del del impuesto predial en ciertos casos o la no exigencia del pago de dicho impuesto por cualquier circunstancia, los entes territoriales pueden dejar de cobrar la sobretasa ambiental en esos precisos casos.

Respecto del límite que tienen los municipios para exonerar del pago de impuestos y su impacto en la sobretasa ambiental, el Consejo de Estado dijo que:

*“En esa oportunidad se concluyó, respecto de la sobretasa, que las entidades territoriales sí podrían otorgar esos descuentos, siempre que no afecten los porcentajes mínimos que les corresponde recaudar para girar a las corporaciones autónomas regionales”*<sup>7</sup>

Posición reiterada por esa Corporación mediante providencia del tres (3) de agosto de dos mil dieciséis (2016) radicación número: 13001-23-31-000-2009-00087-01(20080) en la cual se indicó:

*“La Sala reitera lo dicho por la Corte Constitucional: ni el porcentaje ambiental ni la sobretasa constituyen un nuevo impuesto. Y reitera lo dicho por esta Sala en la sentencia del 29 de mayo de 2014: «si la sobretasa se calculara sobre*

<sup>7</sup> Sentencia del 29 de mayo de 2014. Expediente 73001-23-31-000-2010-00391-01. No. interno: 18738

**el impuesto predial efectivamente recaudado,..., si el pago principal se disminuye en virtud de los incentivos o beneficios tributarios, el pago accesorio, el de la sobretasa, seguiría la suerte del pago principal. Pero el legislador no optó por este mecanismo, sino por una tarifa calculada sobre el avalúo de los bienes que sirve de base para liquidar el impuesto predial**". Se repite lo anterior para insistir en que la sobretasa ambiental, tal como está regulada en la actualidad, **no se afecta cuando el municipio otorga beneficios tributarios porque no se tasa sobre el impuesto predial ya liquidado, sino sobre el avalúo catastral de los bienes que sirve de base para liquidar el impuesto predial.**"

La alta Corporación en la sentencia antes enunciada concluyó lo siguiente:

*"El porcentaje ambiental no constituye un impuesto nuevo. Es, simple y llanamente, una parte del impuesto que ya grava la propiedad privada (impuesto predial) y que es efectivamente recaudado por el municipio y luego transferido a las autoridades ambientales.*

*La sobretasa ambiental es un recargo —equivalente al porcentaje ambiental—, que la ley puede tasar, así mismo, sobre los tributos territoriales que gravan la propiedad inmueble.*

*El vocablo "recargo"<sup>8</sup> proviene del verbo "recargar" que, entre otros significados gramaticales, tiene el de "Agravar una cuota de impuesto"<sup>9</sup>. En consecuencia, la sobretasa ambiental es un aumento, un incremento del tributo que grava la propiedad inmueble. En ese entendido, el municipio responsable de la administración del impuesto territorial puede optar por el porcentaje ambiental o por la sobretasa y, en todo caso, está conminado a transferir a la corporación autónoma regional respectiva el porcentaje ambiental o la sobretasa ambiental, en las condiciones que fije la ley y los acuerdos municipales.*

*El artículo 44 de la Ley 99 de 1993 precisó que tratándose del porcentaje ambiental, el municipio puede fijar la tarifa y que ésta no puede ser inferior al 15% ni superior al 25.9% del total del recaudo del impuesto predial. Y, tratándose de la sobretasa ambiental, facultó a los municipios para que fijaran una tarifa que no puede ser inferior al 1.5‰ ni superior al 2.5‰ sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial.*

*Para efectos prácticos, cuando el municipio concede incentivos o beneficios tributarios por pronto pago respecto del impuesto predial, las corporaciones autónomas regionales percibirán, a título de porcentaje, el monto que haya establecido el municipio dentro del rango que fijó la ley, puesto que ese porcentaje se calcula sobre lo efectivamente recaudado. No ocurre lo mismo tratándose de la sobretasa ambiental por cuanto esta*

<sup>8</sup> [www.rae.es](http://www.rae.es). 3. m. Der. Cantidad o tanto por ciento en que se incrementa la deuda, por lo general a causa del retraso en un pago.

<sup>9</sup> [www.rae.es](http://www.rae.es)

*sobretasa no se calcula sobre el total del impuesto predial efectivamente recaudado, sino sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial. Luego, cualquier beneficio tributario por pronto pago afecta el monto del impuesto predial a recaudar, pero no afecta el avalúo de los bienes, esto es, no afecta la base que dispuso la ley y que tendría que tener en cuenta el municipio para aplicar la tarifa que adoptó dentro del rango también fijado por la misma ley.*

*De manera que si la sobretasa se calculara sobre el impuesto predial efectivamente recaudado, no existiría ningún inconveniente por cuanto, al ser la sobretasa un recargo del impuesto predial, si el pago principal se disminuye en virtud de los incentivos o beneficios tributarios, el pago accesorio, el de la sobretasa seguiría la suerte del pago principal. Pero el legislador no optó por este mecanismo, sino por una tarifa calculada sobre el avalúo de los bienes que sirve de base para liquidar el impuesto predial. En esa medida, cuando el municipio decida otorgar descuentos por pronto pago deberá precaver que el descuento no afecte la tarifa mínima de la sobretasa que está obligado a recaudar 1.5 por mil, según el artículo 44 de la Ley 99 de 1993.*

De lo expuesto se puede colegir que la intervención de los entes territoriales en lo relacionado con la sobretasa ambiental, tiene como propósito fundamental recaudar y luego transferir a la corporación autónoma regional respectiva las sumas provenientes de esta figura, en las condiciones que fije la ley y los acuerdos municipales respectivos.

Frente a este aspecto y propiamente frente al tema del proceso, la Corte Constitucional al definir la constitucionalidad del artículo 44 antes transcrito, declaró su constitucionalidad en sentencia C - 305 de 1995, que sobre el particular expresó: "10. - Por último, no puede decirse que se viola el artículo 362 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.**"

Advertidas las atribuciones que tienen los municipios en cuanto a recaudo y transferencia de los recursos provenientes de la sobretasa ambiental o el porcentaje ambiental, resulta necesario tener en cuenta la figura de agente recaudador o retenedor.

### **Del Agente Recaudador o Retenedor**

Teniendo en cuenta el objeto de la demanda es importante analizar la figura del agente recaudador, tema frente al cual la Corte Constitucional se pronunció en la sentencia C-1144 del 30 de agosto de 2000, con ponencia del Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA indicando:

*"Ciertamente, atendiendo a la manera como legalmente está edificado el proceso de imposición y recaudación de los tributos en Colombia, denominado también sistema tributario, una es la situación del contribuyente y otra la del retenedor. El contribuyente, que en sentido estricto aparece como el sujeto*

✓✓

*pasivo de la relación tributaria, es el responsable directo del pago del tributo, es decir, aquella persona, natural o jurídica, o el ente sin personería jurídica, que debe soportar la carga impositiva siempre que realice o ejerza el hecho generador de la obligación fiscal de carácter sustancial (E.T. art. 2°). La figura del contribuyente encuentra fundamento constitucional en el artículo 95 de la Constitución Política que señala como deberes de la persona y del ciudadano, el “contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad”; norma que a su vez se armoniza con el artículo 338 del mismo ordenamiento Superior que le asigna al Estado, a través del Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, la función de “fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.”*

*Por su parte, se entiende que el retenedor es la persona natural o jurídica, contribuyente o no contribuyente, sobre la cual el Estado descarga el ejercicio de una función pública: la obligación de recaudar y consignar a su nombre los dineros materia del tributo. Desde esta perspectiva, el agente retenedor no puede confundirse con el sujeto pasivo de la relación tributaria o contribuyente en cuanto no asume ninguna carga impositiva, viendo limitada su actividad, como se dijo, a la simple cooperación con el fisco en la dispendiosa labor del cobro o recaudo del impuesto. Por esa razón, puede sostenerse que la obligación legal asignada al agente retenedor en nada se asemeja a la del contribuyente, como tampoco a la del particular al que se le atribuye el incumplimiento de una obligación dineraria, siendo aquella, entonces, una obligación autónoma, independiente y de doble vía: de hacer, en cuanto le corresponde recolectar el dinero, y de dar, en la medida en que tiene que entregarlo o ponerlo a disposición del Estado quien es su único y verdadero propietario (...)”.*

Así pues, tenemos que la función del agente retenedor o recaudador es meramente instrumental, es el encargado de recaudar el impuesto pagado por el sujeto pasivo, una vez hecho lo cual, deberá entregarlo o ponerlo a disposición del sujeto activo, labor que se asemeja a la cumplida por los municipios frente a la sobretasa ambiental o el porcentaje ambiental, y que le fuera establecida por la ley, cuyo destinatario es la corporación autónoma regional correspondiente a la jurisdicción territorial.

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.

**Confrontación de legalidad en el caso concreto.**

<b>NORMA ACUSADA</b>	<b>INFRACCIÓN DE LAS NORMAS</b>
Inciso 2 del artículo 38 del Acuerdo Municipal No. 020 de 2017 la cual señala: “cuando no haya lugar al pago o cobro del impuesto	<b>ARTICULO 317 CP.</b> Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.

predial unificado **tampoco se cobrará la sobretasa ambiental**”

**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.**

**ARTÍCULO 44 Ley 99 de 1993. PORCENTAJE AMBIENTAL DE LOS GRAVÁMENES A LA PROPIEDAD INMUEBLE.** Establécese, en desarrollo de lo dispuesto por el inciso 2o. del artículo 317 de la Constitución Nacional, y con destino a la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, **un porcentaje sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial, que no podrá ser inferior al 15% ni superior al 25.9%. El porcentaje de los aportes de cada municipio o distrito con cargo al recaudo del impuesto predial será fijado anualmente por el respectivo Concejo a iniciativa del alcalde municipal.**

*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 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.*

*Las Corporaciones Autónomas Regionales destinarán los recursos de que trata el presente artículo a la ejecución de programas y proyectos de protección o restauración del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del*

área de su jurisdicción. Para la ejecución de las inversiones que afecten estos recursos se seguirán las reglas especiales sobre planificación ambiental que la presente ley establece.

**PARÁGRAFO 1.** Los municipios y distritos que adeudaren a las Corporaciones Autónomas Regionales de su jurisdicción, participaciones destinadas a protección ambiental con cargo al impuesto predial, que se hayan causado entre el 4 de julio de 1.991 y la vigencia de la presente Ley, deberán liquidarlas y pagarlas en un término de 6 meses contados a partir de la vigencia de la presente Ley, según el monto de la sobretasa existente en el respectivo municipio o distrito al 4 de julio de 1991;

**PARÁGRAFO 2.** <Ver Notas del Editor> <Parágrafo modificado por el artículo 110 de la Ley 1151 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> El cincuenta por ciento (50%) del producto correspondiente al recaudo del porcentaje o de la sobretasa del impuesto predial y de otros gravámenes sobre la propiedad inmueble, se destinará a la gestión ambiental dentro del perímetro urbano del municipio, distrito, o área metropolitana donde haya sido recaudado el impuesto, cuando la población respectiva, dentro del área urbana, fuere superior a un millón de habitantes, exceptuando el megaproyecto del río Bogotá. Estos recursos se destinarán exclusivamente a inversión.

**ARTÍCULO 46 Ley 99 de 1993. PATRIMONIO Y RENTAS DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES.** Constituyen el patrimonio y rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales:

**1) El producto de las sumas que, por concepto de porcentaje ambiental del impuesto predial, les transferirán los municipios y distritos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 44 de la presente ley.**

**Artículo 1 Decreto 1339 de 1994 Porcentaje del impuesto predial.** Los Concejos 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 25.99 % de tal recaudo.

**Artículo 2° Decreto 1339 de 1994 Sobretasa.** En el evento de optar el respectivo Concejo municipal o distrital por el establecimiento de una sobretasa a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible, los recaudos correspondientes efectuados por los tesoreros municipales y distritales **se mantendrán en cuenta separada y los saldos respectivos serán girados trimestralmente a tales Corporaciones**, dentro de los diez días hábiles siguientes a la terminación de cada período.

Los tesoreros distritales y municipales no podrán otorgar paz y salvos a quienes no hayan cancelado la totalidad del impuesto predial y la sobretasa.

Los intereses que se causen por mora en el pago del impuesto predial se causarán en el mismo porcentaje por la mora en el pago de la sobretasa y serán transferidos a las Corporaciones, en los mismos términos y períodos señalados anteriormente.

**Artículo 3° Decreto 1339 de 1994 Porcentaje del total del recaudo.** En el caso de optar el respectivo concejo municipal o distrital por el establecimiento de un porcentaje del total del recaudo por concepto del impuesto predial, deberán destinar entre el 15% y el 25.9% de éste para la 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 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, calificados 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 vigilancia fiscal.

En el presente asunto la parte actora solicita medida cautelar consistente en la suspensión provisional del inciso 2 del artículo 38 del Acuerdo Municipal No. 020 de 2017

proferido por el Municipio de Jamundí Valle, mediante el cual se dispuso “cuando no haya lugar al pago o cobro del impuesto predial unificado **tampoco se cobrará la sobretasa ambiental**”. Aduciendo infracción de los artículos antes citados, esto es, 317 inciso 2 de la Constitución Política, artículos 44 y 46 del numeral 1 de la Ley 99 de 1993 y artículos 1, 2 y 3 del Decreto 1339 de 1994.

Alega que la expresión antes enunciada, menoscaba el patrimonio de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, pues el Municipio de Jamundí, no puede interferir en las rentas propias de la Corporación con el pretexto de exonerar del cobro de la sobretasa ambiental a los predios que el municipio exima de pago del impuesto predial.

De la confrontación normativa y la jurisprudencia antes citada considera este juzgador que en el caso de autos el municipio de Jamundí Valle<sup>10</sup> como responsable de la administración del impuesto territorial al optar por la sobretasa como mecanismo de recaudo, se encuentra obligado a transferir a la corporación autónoma regional dicho rubro, en las condiciones fijadas en el Artículo 37 del acuerdo No. 020 de 2017, esto es, el uno punto cinco (1 .5) por mil **sobre el avalúo catastral** que sirve de base para liquidar el Impuesto Predial Unificado.

Así mismo, es claro que la sobretasa ambiental no se calcula sobre el total del impuesto predial efectivamente recaudado, **sino sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial**. Luego entonces, la ausencia de cobro del impuesto predial en un caso específico no hace desaparecer el factor que se tiene en cuenta para calcular el valor de la sobretasa ambiental, esto es, el avalúo del bien; por lo tanto, la sobretasa ambiental, tal como quedó diseñada en la Ley 99 de 1993, debe recaudarse independientemente si hay lugar o no al cobro del impuesto predial, dado que el hecho generador de la sobretasa es la existencia del predio en el municipio y la base gravable es el avalúo del bien.

De la lectura del artículo 44 de la Ley 99 de 1993 se concluye que la sobretasa ambiental i) es liquidada y recaudada por los municipios, ii) tiene como finalidad la protección del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, iii) su destinatario son las Corporaciones Autónomas Regionales, iv) los sujetos pasivos son los propietarios o poseedores de los inmuebles; además, si la entidad territorial escoge la modalidad de la sobretasa ambiental, v) la base gravable la constituye el avalúo del bien y no puede ser inferior al 1.5 por mil ni superior al 2.5 por mil.

En mérito de lo expuesto considera este juzgador que es dable acceder a la suspensión provisional de la frase “**tampoco se cobrará la sobretasa ambiental**” contenida en el inciso 2 del artículo 38 del Acuerdo Municipal No. 020 de 2017. Con la observación que

<sup>10</sup> Artículo 32: Autorización Legal: La sobretasa con destino a la protección del medio ambiente a que se refiere este capítulo se encuentra autorizada el artículo 44 de la Ley 99 de 1993.

Artículo 33: Hecho Generador: El hecho generador de la Sobretasa Ambiental lo constituye la existencia del predio ubicado en el Municipio de Jamundí.

Artículo 34: Sujeto Activo: El Municipio de Jamundí es el sujeto activo de la sobretasa ambiental que se cause en su jurisdicción territorial, y en él radican las potestades previstas en el artículo 5 de este Estatuto.

Parágrafo: La Administración Municipal celebrará convenios con la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), con el fin de sufragar los costos del recaudo, cobro y control de dicho tributo, los cuales no excederán del cinco por ciento (5%) del valor recaudado.

Artículo 35: Sujeto pasivo: es la persona natural o jurídica, propietaria o poseedora de bienes inmuebles ubicados en la jurisdicción del Municipio de Jamundí.

Responderán conjunta y solidariamente por el pago de la sobretasa, el propietario y el poseedor del predio. Cuando se trate de predios sometidos al régimen de comunidad serán sujetos pasivos del gravamen los respectivos propietarios, cada cual en proporción a su cuota, acción o derecho sobre el bien indiviso.

no constituye prejulgamiento, pues esta decisión ocurre previo análisis del material probatorio y del agotamiento de todas las etapas procesales, por lo que, tal como lo ha establecido el Consejo de Estado<sup>11</sup>, lo decidido “*no impide que al fallar el caso, el operador judicial asuma una posición distinta, dado que con el transcurrir de la actuación procesal es factible que el arribo de nuevas pruebas o la presentación de nuevos argumentos, persuadan al juez de resolver en sentido contrario al que ab initio se adoptó*”.

#### **Otras decisiones.**

Por otra parte, a folios 44 a 45 se constata memorial poder en copia simple aportado por la Doctora Magda Lorena Zúñiga como apoderada del Municipio de Jamundí.

El artículo el artículo 160 CPACA indica que las personas que hayan de comparecer al proceso deberán hacerlo por conducto de abogado legalmente autorizado, excepto en los casos en que la ley permita su intervención directa.

Por su parte, el artículo 74 del C.G.P indica que el poder especial puede conferirse verbalmente en audiencia o diligencia o por memorial dirigido al juez del conocimiento y para efectos judiciales deberá ser presentado personalmente por el poderdante ante juez, oficina judicial de apoyo o notario y referente a las sustituciones de poder determina que las mismas se presumen auténticas.

A su turno, el artículo 244 del CGP hablando de pruebas señala que los documentos públicos y los privados emanados de las partes o de terceros, en original o en copia, elaborados, firmados o manuscritos, y los que contengan la reproducción de la voz o de la imagen, se presumen auténticos, mientras no hayan sido tachados de falso o desconocidos, según el caso; también se presumirán auténticos los memoriales presentados para que formen parte del expediente, incluidas las demandas, sus contestaciones, los que impliquen disposición del derecho en litigio y los poderes en caso de sustitución.

Por último el artículo 246 del CGP refiere que las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, salvo cuando por disposición legal sea necesaria la presentación del original o de una determinada copia.

De lo anterior se tiene que la presunción de autenticidad se predica tanto de los documentos originales como de las copias, sin embargo, la anterior premisa no se cumple cuando por disposición legal se exige documento original para adelantar actuaciones judiciales, como en el sub-lite en donde de acuerdo con el artículo 74 del CGP el poder especial para efectos judiciales deberá ser presentado personalmente por el poderdante, ante juez, oficina judicial o notario, situación diferente para la sustitución de poder la cual se presume auténtica.

Como quiera que el memorial poder aportado a folios 44 a 45 no cumple con los presupuestos señalados en el artículo 73 del CGP, esto es, original y con los respectivos soportes legales, se requerirá al Municipio de Jamundí Valle para que en el término perentorio de cinco (05) días siguientes a la notificación del presente proveído aporte el

---

<sup>11</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Consejero ponente: Alberto Yepes Barreiro. Radicación: 11001-03-28-000-2016-00083-00. Bogotá, D.C., 16 de enero de 2017.

18

poder original; cumplido lo anterior este juzgador entrara a resolver sobre el reconocimiento del poder otorgado a la abogada Magda Lorena Zúñiga.

Por lo expuesto, el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cali,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: SUSPENDER PROVISIONALMENTE la expresión “*tampoco se cobrará la sobretasa ambiental*”** contenida en el inciso 2 del artículo 38 del Acuerdo Municipal No. 020 de 2017 expedido por el Concejo Municipal de Jamundí, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: REQUERIR** al Municipio de Jamundí Valle con el fin de que en el término perentorio de cinco (05) días siguientes a la notificación del presente proveído aporte el poder original otorgado para representar los intereses de la entidad demandada a la abogada Magda Lorena Zúñiga, con las formalidades del artículo 160 del C.P.A.C.A y 74 del CGP.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**WALTER MAURICIO ZULUAGA MEJIA  
JUEZ**

NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO

El auto anterior se notifica por:

Estado N° 077  
De 31.09.19  
Secretario, /

