



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DE IBAGUE

Ibagué, dieciséis (16) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

Radicación: No. 2018-044
Medio de Control: ACCION DE CUMPLIMIENTO
Demandante: CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DEL TOLIMA
-CORTOLIMA.
Demandado: MUNICIPIO DE COYAIMA

Procede el Despacho a proferir fallo de primera instancia dentro de la acción de cumplimiento instaurada por la Corporación Autónoma Regional del Tolima - Cortolima contra el Municipio de Coyaima, de conformidad con lo dispuesto en la ley 393 de 1997, para lo cual se tendrán en cuenta los siguientes aspectos:

ANTECEDENTES

1. DEMANDA

1.1. PRETENSIONES

“EL EFECTIVO CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS TRANSCRITAS Y VIOLADAS en donde se ORDENE al Municipio de COYAIMA a realizar el cumplimiento obligación contenida en el artículo 2.2.9.1.1.2 del Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015, respecto de la vigencia del año 2015.

1.2. HECHOS

Como sustento fáctico de las pretensiones de la demanda señala el apoderado los siguientes aspectos:

“1. El municipio de Coyaima en los meses de marzo y septiembre del año 2014 omitió la obligación contenida en el artículo 2.2.9.1.1.2 del Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015, respecto de la vigencia del año 2015.

2. Mediante Oficio Número 2966 de fecha 08/02/2017, la CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DEL TOLIMA “CORTOLIMA” requirió a la entidad territorial para cumpliera con las previsiones del artículo 44 de la Ley 99 de 1993, sin que hasta la fecha se realizará el cumplimiento de lo ordenado la norma, respecto de la vigencia del año 2015.”

3. CONTESTACION

Realizada la notificación, la entidad accionada durante el traslado para contestar la demanda guardó silencio conforme constancia secretarial vista a folio 18 del expediente.

CONSIDERACIONES

1. TESIS DE LAS PARTES



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DE IBAGUE

- 1.1. **Tesis del Demandante:** Afirma que la entidad demandada, Municipio de Coyaima, debe mantener en cuenta separada los recaudos correspondientes efectuados y girar trimestralmente a la Corporación Autónoma Regional del Tolima –Cortolima dichos recursos, dentro de los 10 días hábiles siguientes a la terminación de cada periodo, conforme lo ordena el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1076 de 2015.
- 1.2. **Tesis del Demandado:** Durante el término legal concedido para contestar la demanda el Municipio de Coyaima no realizó manifestación alguna.

2. PROBLEMA JURIDICO

¿Es procedente ordenar al Municipio del Coyaima – Tolima que dé cumplimiento a al artículo 44 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 2.2.9.1.1.2 del Decreto 1076 de 2015 en el sentido de realizar las transferencias de los recaudos del impuesto predial conocido como sobretasa ambiental de la vigencia del año 2015?

3. TESIS DEL DESPACHO

El Despacho considera que la acción de cumplimiento es improcedente respecto al cumplimiento de lo ordenado en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 2.2.9.1.1.2 del Decreto 1076 de 2015, en atención a que el pago de los dineros solicitados puede ser cobrado a través de otros medios judiciales.

4. FUNDAMENTOS NORMATIVOS Y JURISPRUDENCIALES

La acción de cumplimiento consagrada en el artículo 87 de la Constitución, tiene por finalidad hacer efectivo el derecho del que goza toda persona, natural o jurídica, pública o privada, como titular de intereses jurídicos, para exigir tanto a las autoridades públicas como a los particulares que ejerzan funciones públicas, el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo que ha impuesto ciertos deberes u obligaciones a tal autoridad, que se ha mostrado renuente a cumplirlos, y el propósito de tal acción, es hacer efectiva la observancia del ordenamiento jurídico existente.

Al respecto la H. Corte Constitucional ha señalado en sentencia C-157 del 29 de abril de 1998, M.P. Antonio Barrera Carbonel que:

“El objeto y finalidad de la acción de cumplimiento es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo”.

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. 1°).



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DE IBAGUE

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

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

d) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico, salvo el caso que, de no preceder el juez administrativo, 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 estadio de improcedencia al pretender el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración o la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela. (...)"

En conclusión, esta acción constitucional, denominada acción de cumplimiento, constituye una herramienta eficaz para exigir a las autoridades públicas o a los particulares que actúan en ejercicio de funciones públicas que cumplan real y efectivamente las normas con fuerza material de ley y los actos administrativos.

Ahora, en el caso bajo estudio encuentra el Despacho que lo pretendido por la Corporación Autónoma Regional del Tolima es el desembolso del recaudo que realiza el Municipio de Coyaima por concepto de sobretasa ambiental dentro del cobro del Impuesto Predial, para la vigencia del año 2015, de conformidad a lo ordenado en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993.

5. LAS NORMAS CUYO CUMPLIMIENTO EXIGE LA CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DEL TOLIMA - CORTOLIMA.

La norma sobre la cual se reclama su cumplimiento a través de este mecanismo constitucional corresponde al artículo 44 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 2.2.9.1.1.2 del Decreto 1076 de 2015, los cuales establecen lo siguiente:

"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.



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DE IBAGUE

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."*

"DECRETO 1076 DE 2015: ARTÍCULO 2.2.9.1.1.2. Sobretasa. *En el evento de optar el respectivo Consejo 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 (10) días hábiles siguientes a la terminación de cada período.*

Los tesoros 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."

6. DEL CASO BAJO ESTUDIO

En aras de obtener el traslado de los recaudos perseguidos, el Despacho observa que la Corporación Autónoma Regional del Tolima realizó solicitud de transferencia de la sobre tasa ambiental para la vigencia del año 2015 (fol. 6-7).

De la anterior solicitud se observa que la entidad territorial accionada no emitió respuesta alguna frente al traslado de los recaudos efectuados por concepto de sobre tasa ambiental para la vigencia del año 2015, actitud pasiva que también asumió durante todo el proceso de la presente acción constitucional, pues durante



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DE IBAGUE

el término concedido para que contestara la demanda guardó silencio, y tampoco allegó prueba alguna en defensa de sus intereses, luego el Despacho dando aplicación al principio constitucional de la buena fe (Art. 83 C.N) tendrá por ciertas todas las afirmaciones señaladas por la parte accionante en el escrito de demanda, esto es, que el Municipio Coyaima ha dejado de transferir los recaudos señalados en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 2.2.9.1.1.2 del Decreto 1076 de 2015.

Conforme a lo anterior se encuentra probado que la entidad demandante cumplió con el requisito de procedibilidad correspondiente a la renuencia, por lo que corresponde estudiar de fondo lo referente a la sobretasa ambiental y a la manera de recaudarla cuando un ente territorial se retrasa en el pago de la transferencia de la misma.

Para abordar el estudio señalado, previamente es necesario indicar que la naturaleza de la acción de cumplimiento se encuentra consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política¹, desarrollada por la Ley 393 de 1997 y cuenta con unas características muy delimitadas, las cuales la hacen restrictiva en su operancia, particularidades que se encuentran señaladas en el art. 9º de la referida norma, así:

“Artículo 9º.- Improcedibilidad. La Acción de Cumplimiento no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la Acción de Tutela. En estos eventos, el Juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de Tutela.

*Tampoco procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o Acto Administrativo, salvo, que de no proceder el Juez, se siga un perjuicio grave e inminente para el accionante. **(Inciso 2 declarado EXEQUIBLE, excepto la expresión "la norma o" que se declara INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional en sentencia C-193 de 1998***

Parágrafo.- La Acción regulada en la presente Ley no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos. Subrayado Declarado exequible mediante Sentencia C-157 de 1998.

Conforme a la norma encita, se puede concluir que la acción de cumplimiento, es un mecanismo subsidiario y residual, el cual solo procede cuando no existe otro mecanismo de defensa judicial, para conseguir que la autoridad cumpla con el deber omitido y así preservar el orden jurídico.

Así las cosas el carácter de subsidiario de que trata la norma en comento, hace referencia a que dicha acción es improcedente cuando el afectado tiene otro mecanismo de acción judicial para lograr el cumplimiento real de la norma o acto administrativo incumplido, pues aunque persigue el cumplimiento de los deberes que han sido omitidos por la autoridad, ello no significa que esta acción supla los demás mecanismos judiciales que existan para conseguir los mismos fines, debido a que dicha acción se implementa como un mecanismo residual y subsidiario, mas no una acción principal o mecanismo que remplace a los demás medios judiciales creados para lograr los fines pretendidos.

¹ “Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido”.



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DE IBAGUE

Ahora bien, para el caso objeto de estudio, esto es, la sobretasa ambiental, es de precisar que existen diferentes mecanismos judiciales para hacer efectiva el traslado de los recursos recaudados por dicho concepto; al respecto la H. Corte Constitucional en Sentencia T-269 de 2001, definió la sobretasa ambiental creada por el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, de la siguiente manera *"...es una renta nacional, recaudada por los municipios con destino a la protección del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, equivalente a un porcentaje sobre el total del recaudo del impuesto predial que se transfiere a las corporaciones autónomas regionales y municipales..."*².

Corolario a lo anterior, la tasa adicional que recaudan los entes territoriales sobre los impuestos prediales, tienen una finalidad de proteger el medio ambiente, así las cosas los municipios se encargan exclusivamente del recaudo del impuesto, para proceder a transferirlos a la Corporación Autónoma Regional de cada jurisdicción, esto debido a que los dineros que se colectan no hacen parte del presupuesto o ingresos del municipio recaudador, por cuanto dichos dineros pertenecen a las Corporaciones Autónomas Regionales quienes son las primeras autoridades ambientales a nivel regional.

Ahora, que pasa cuando el ente territorial encargado de recaudar la tasa ambiental, no cumple con su obligación de realizar la transferencia a la corporación autónoma regional, quien es la titular del funcionamiento del dinero recaudado por dicho concepto, como sucedió en el caso objeto de estudio.

En tal sentido, cuando el ente territorial encargado del recaudo ambiental no cumple con su obligación de realizar la transferencia a la Corporación Autónoma Regional, esta entidad puede hacer uso del proceso administrativo de cobro coactivo, de los medios judiciales creados para ello o de las acciones ordinarias, como una prerrogativa que les concede el legislador, para efectos de cobrar créditos a su favor, previa determinación de los valores exactos dejados de transferir.

A más de ello, si bien la Ley 99 de 1993, no estableció un procedimiento específico para obtener por parte de los municipios las transferencias de los recaudos realizados por concepto de tasas ambientales, lo cierto es que la Corporación Autónoma Regional del Tolima – Cortolima cuenta con otros mecanismos persuasivos, administrativos y judiciales para lograr la transferencia de dichos recursos, esto debido a que el pago de los dineros solicitados por la entidad accionante no pertenecen al presupuesto del Municipio de Coyaima, en atención a que el ente territorial solo se encarga de recaudar los mismos dentro de las facturas del Impuesto Predial mas no puede hacer uso de los mismos, por lo que abre el camino a la entidad accionante para que formule las pretensiones tendientes al traslado, transferencia o giro de los recursos.

En consecuencia, al existir otros mecanismos administrativos idóneos, así como judiciales para lograr la transferencia de dinero recaudado por concepto de tasa ambiental para la vigencia del 2015, la acción de cumplimiento pierde la potencialidad de ser invocada como medio para coaccionar a que se cumpla el deber omitido, por cuanto esta acción es de carácter residual y subsidiaria.

Incluso, si la corporación Autónoma Regional del Tolima no quiere acudir a los mecanismos legales, puede insistir a través de medios persuasivos como acuerdo de pago, esto es, invitar al Municipio de Coyaima para que realice las transferencias

² Sentencia T 269 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DE IBAGUE

dejadas de realizar, otorgándole cuotas fijas, plazos, en fin, toda la gama de posibilidades que permiten este tipo de arreglos para recuperar las transferencias dejadas de pagar, o hacer usos del procedimiento administrativo de cobro coactivo o finalmente recurrir a las acciones judiciales ordinarias; razones éstas suficientes para declarar improcedente la presente acción de Cumplimiento.

En cuanto a la condena en costas, el Despacho considera que no hay lugar a las mismas.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SÉXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO.- DECLARAR improcedente la acción de cumplimiento instaurada por la CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DEL TOLIMA- CORTOLIMA contra el MUNICIPIO DE COYAIMA, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO Sin condena en costas.

TERCERO: Notifíquese esta decisión conforme lo señala el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

CUARTO.- En firme esta providencia archívese el expediente previo las anotaciones a que hubiere lugar.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE


CESAR AUGUSTO DELGADO RAMOS
Juez

