Sincelejo, dos (2) de octubre de dos mil catorce (2014)

POPULAR
RADICACIÓN No **70001-33-31-004-2010-00495-00**
ACCIONANTE**: HUGO ALBERTO GNECCO ARREGOCES**
ACCIONADO: **MUNICIPIO DE SINCELEJO – COROZAL – PALMITO – SAMPUÉS – BETULIA- SAN ONOFRE – SANTIAGO DE TOLÚ – TOLÚ VIEJO**

Tema: Moralidad administrativa – cobro sobretasa ambiental.

1. ASUNTO A TRATAR

Procede este Despacho a dictar sentencia de la acción popular consagrada en el artículo 88 de la Constitución Política e instrumentada por la Ley 472 de 1998, interpuesta por el señor HUGO ALBERTO GNECCO ARREGOCES, en contra de los municipios de SINCELEJO, COROZAL, SAN ANTONIO DE PALMITO, SAMPUÉS, SAN JUAN DE BETULIA, SAN ONOFRE, SANTIAGO DE TOLÚ y TOLUVIEJO.

2. ANTECEDENTES

2.1. PRETENSIONES

En las pretensiones el actor solicita que se ordene a los representantes legales de los Municipios de Sincelejo, Corozal, Palmito, Sampues, Betulia (sic), San Onofre, Santiago de Tolú y Toluviejo, cancelar los dineros debidos a la Corporación Autónoma del Departamento de Sucre – (CARSUCRE) – por concepto de la Sobretasa del medio Ambiente, desde el calendario en que comenzó a regir la Ley 99 de 1.993. Precisando que dicha obligación le nació desde la fecha en que fue publicada la ordenanza Departamental que los creo y sólo a partir de esa fecha le nació la obligación por imperativo legal; los años anteriores deberán ser cancelados por el Ente Territorial de donde fue desprendido.

Solicita también que una vez canceladas las sumas de dinero debidas por concepto de impuesto de medio ambiente a la Corporación Autónoma del Departamento de Sucre – (CARSUCRE) por parte de los municipios de Sincelejo, Corozal, Palmito, Sampués, Betulia (sic), San Onofre, Santiago de Tolú y Toluviejo PREVÉNGASE a los representantes legales de dichos entes territoriales, de guardar estricto cumplimiento al imperativo contenido en los artículos 44 y 46 de la Ley 99 de 1993.

2.2. FUNDAMENTOS FÁCTICOS

Señala que los administradores municipales bajo el liderazgo de los alcaldes de Sincelejo, Corozal, palmito, Sampues, Betulia, san Onofre, Santiago de Tolú y Toluviejo, han desconocido el mandamiento normativo contenido en el artículo 44 de la lay 99 de 1993 y el numeral 1º del artículo 46 ibídem.

Expresa que este comportamiento lesiona en grado sumo la Moral Pública Administrativa ya que los recursos con destinación específica obtenidos bajo la concepción tributaria de una sobre tasa para el medio ambiente, es recaudada mas no trasferida a la Entidad Pública determinada por un imperativo legal.

2.3. DERECHOS COLECTIVOS VULNERADOS Y AMENAZADOS

De los hechos narrados por el accionante y de sus pretensiones se tienen como derecho e interés colectivo violado el siguiente:

- ✓ La Moralidad Administrativa

3. TRÁMITE PROCESAL

3.1. ADMISIÓN DE LA DEMANDA

La presente demanda fue presentada el día 17 de marzo de 2010[1], siendo repartida en el Juzgado Tercero Administrativo de Sincelejo, declarándose impedido en esa oportunidad el Juez, siendo aceptada dicho impedimento el 28 de abril de 2010. (fol. 16)

[1] Folio 1 a 10.

La demanda fue admitida mediante auto de 15 de julio de 2010. (fol. 20)

3.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

3.2.1. MUNICIPIO DE SINCELEJO

El municipio de Sincelejo en su calidad de accionado y por medio de apoderado dio respuesta a la demanda formulada manifestando que el primero, el segundo y el tercer hecho son falsos. (fol. 25-26)

Con respecto a las pretensiones manifiesta su oposición a todas y cada una de las invocadas, en especial a las relacionadas con el municipio de Sincelejo, manifiesta no tener deudas correspondientes a la sobretasa ambiental correspondiente al año 2010, faltando solamente la cancelación del periodo del primer trimestre del 2011, el cual está la espera de que se notifique dicho ente territorial del pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia para girar el respectivo valor.

Señala como excepción la Inexistencia de violación, manifiesta que la prosperidad de las pretensiones de la presente acción están ligadas a la acción u omisión del demandado y la amenaza o violación a derechos o intereses colectivos. Que la acción en mención no puede instaurarse sin que previamente se le solicite a la administración municipal, la solución de la problemática o por lo menos ponga en conocimiento dicha situación, para que pueda actuar en el proceso.

3.2.2. MUNICIPIO DE SAN ANTONIO DE PALMITO

El municipio de Palmito[2] en su calidad de accionado y por medio de apoderado dio respuesta a la demanda alegando que el primero, segundo y tercer ser hecho son falsos, señala que la entidad accionada cumple oportunamente con la contribución citada a CARSUCRE. Así mismo con relación a las pretensiones, se opuso a todas y cada una de ellas, no propuso excepciones.

3.2.3. MUNICIPIO DE SAN JUAN DE BETULIA

[2] Folios 42 a 43

El municipio de San juan de Betulia en su calidad de accionado y por medio de apoderado dio respuesta a la demanda formulada[3], manifestando que se aclare el nombre de San Juan de Betulia, todo con el fin de determinar si este es el verdaderamente demandado o es solo el municipio de Sampues, toda vez que en el escrito de la acción se señala como demandado al municipio de Sampues de Betulia, el cual no existe legalmente.

Por otro lado manifiesta que de ser el municipio de Betulia el demandado, este no ha desconocido ni vulnerado el art 44 y siguientes de la ley 99 de 1993, toda vez que se han efectuados los recaudos de la sobre tasa ambiental, el cual ha sido girado a CARSUCRE, como consta en el material probatorio del presente libelo.

Con respecto al primer y segundo hecho son falsos, argumentando que los recursos de la sobre tasa ambiental jamás han sido invertidos en algún gasto y destino distinto al detallado y en relación al tercer hecho, toma como ciertas las consecuencias dadas por la ley, pero este no es el caso del municipio accionado. Así mismo con relación con las pretensiones manifiesta que la primera, la tercera y cuarta pretensión se le dé cumplimiento, la segunda muestra su inconformismo y su oposición, toda vez que no es el medio idóneo para cobrar estos conceptos.

Propuso como excepciones, no habérsele dado a la demanda el trámite constitucional pertinente a no ser el medio idóneo para la reclamación y la inexistencia de las obligaciones demandadas, por haber sido canceladas.

3.2.4. MUNICIPIO DE TOLUVIEJO

El municipio de Toluviejo[4] en su calidad de accionado y por medio de apoderado dio respuesta a la demanda alegando que el primero, segundo hecho son falsos, puesto que la entidad accionada no ha desconocido el mandato normativo, toda vez que se encuentra al día con lo los pagos a la Corporación Autónoma Regional CARSUCRE y en relación al tercero señala que el demandante tiene libertad de pensamiento y expresión. Así mismo Con respecto a las pretensiones el accionado se opone a todas y a cada una de ellas.

[3] Folios 53 a 54.
[4]Folios 94 a 95

Señala como excepción la ausencia de vulneración al Derecho Colectivo a la Moralidad Administrativa, manifiesta que se sostiene en esta excepción toda vez que el municipio accionado ha cumplido, sigue cumpliendo en su deber de cancelar los dineros por concepto de sobre tasa ambiental.

3.2.5. MUNICIPIO DE SANTIAGO DE TOLÚ

El municipio de Santiago de Tolú[5] en su calidad de accionado y por medio de apoderado dio respuesta a la demanda formulada manifestando que el primero, el segundo hecho no son ciertos, ya que la entidad accionada no debe dinero alguno por concepto de la sobretasa al medio ambiente a favor de CARSUCRE y el tercer hecho es una apreciación subjetiva del accionante. Así mismo con relación a las pretensiones pide desestimar a este despacho las pretensiones de la demanda en referencia, propuso como excepciones la denominada genérica y de mérito.

3.2.6. MUNICIPIO DE COROZAL

El municipio de Corozal[6] en su calidad de accionado y por medio de apoderado dio respuesta a la demanda alegando que el primero, segundo hecho no se configuran como menoscabo del mismo, por cuanto la no cancelación oportuna de la sobre tasa ambiental a favor de CARSUCRE, no genera automáticamente un comportamiento lesivo, y en cuanto al tercer hecho manifiesta que es falso.

Así mismo con relación a las excepciones propuso, la excepción de indebida proposición jurídica y la de falta de legitimación por causa activa, manifiesta que el actor equivocó la ruta para invocar la protección de los derechos colectivos aludidos, al no ser la acción popular la llamada a prosperar , sino por el contrario, la de cumplimiento; por otro lado el actor no está legitimado para incoar la presente acción puesto que tan solo a CARSUCRE , en este caso le compete a adelantar los mecanismos idóneos para logar el pago de los dineros adeudados .

3.2.7. MUNICIPIO DE SAMPUES

[5]Folios 107 a 108
[6]Folios 112 a 113

El municipio de Sampués[7] en su calidad de accionado y por medio de apoderado dio respuesta a la demanda formulada manifestando que el primero, el segundo y el tercer hecho son falsos, argumentó que el acciónate no sabe, que el Municipio de Sampues está cumpliendo con las trasferencias de la sobre tasa ambiental a CARSUCRE. Así mismo con relación a las pretensiones se opone a todas y a cada una de ellas, no propuso excepciones.

3.2.8. MUNICIPIO DE SAN ONOFRE

El Municipio de San Onofre no contestó la demanda.

3.3. PACTO DE CUMPLIMIENTO

Mediante auto de 10 de julio de 2013[8], se fijó fecha para la audiencia de pacto de cumplimiento el día 7 de marzo de 2013.

El día 23 de Octubre de 2013 fue llevada a cabo diligencia especial de pacto de cumplimiento, la cual se llevó a cabo, con concurrencia de del Defensor Público para Asuntos Administrativos de la Defensoría del Pueblo Seccional Sucre, y la Procuradora Delegada ante el Despacho, la cual fue declarada fallida por la no concurrencia de todas las partes. (fol. 265-266)

3.4. DECRETO DE PRUEBAS

Mediante auto de 20 de noviembre de 2013, se abrió a pruebas el proceso decretándose las pruebas solicitadas. (fol. 300-301)

3.5. TRASLADO PARA ALEGAR Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

A través del auto calendado el 1 de julio de 2014[9], se ordenó correr traslado a las partes para alegar y al Ministerio Público para que emitiera su concepto. Ni las partes, ni el Ministerio Público, utilizaron esta oportunidad para presentar sus descargos.

---

[7] Folios 119 a 120
[8] Folio 247
[9] Folio 371

4. CONSIDERACIONES

4.1. PROBLEMA JURÍDICO

Atendiendo los hechos planteados en la demanda este Despacho encuentra que las preguntas que surgen de los mismos es el determinar si vulnera el derecho colectivo a la moralidad administrativa por el no pago de los dineros debidos por concepto de impuesto de medio ambiente a la Corporación Autónoma del Departamento de Sucre – Carsucre por parte de los Municipios demandados.

Para responder el problema jurídico que se plantea, el despacho se ocupará del análisis de los siguientes temas:1) La naturaleza jurídica de la acción popular,2) Marco normativo que regula los recursos de la gestión ambiental- Ley 99 de 1993.

4.2. EXCEPCIÓN DE FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA PRESENTADA POR EL MUNICIPIO DE COROZAL

Previo a resolver el fondo del asunto, el despacho analizará el mérito de la excepción propuesta por el Municipio de Corozal (Falta de Legitimación en la causa por activa). Las demás excepciones propuestas por los municipios: Sincelejo, San Juan de Betulia, Palmito y Toluviejo dado a que las mismas atañen al fondo del asunto, se analizaran al decidir el objeto de la controversia.

Con relación a la legitimación en la causa por activa, el Consejo de Estado ha sostenido que el numeral 1 del artículo 12 de la Ley 472 de 1998 establece que "toda persona natural o jurídica" podrá ejercitar las acciones populares, razón por la cual, en aplicación del principio de interpretación que establece que cuando la ley no realiza distinción alguna, no le es dado hacerla al intérprete, y teniendo en cuenta la finalidad de esta clase de acciones, es decir, la protección de los derechos e intereses que están en cabeza de toda la comunidad, se entiende entonces la razón por la cual tanto el constituyente de 1991 como el legislador establecieron de manera clara que "cualquier persona" puede ejercer estos mecanismos judiciales para la protección de los derechos o intereses de

naturaleza colectiva[10].

En ese orden de ideas, se tiene que cualquier persona como integrante de la sociedad tiene derecho a que le sean protegidos los derechos e intereses colectivos y, en este caso en particular, el derecho a la Moralidad Administrativa, según lo preceptuado en la ley y lo considerado por la jurisprudencia, todas las personas están legitimadas para ejercitar una acción popular cuando exista una amenaza o sea lesionado algún derecho o interés de índole colectiva.

Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C-215 del 14 de abril de 1999, se pronunció en los siguientes términos:

> *2. Naturaleza y ámbito de protección de las Acciones Populares y de Grupo*
>
> *"Cabe anotar, que la Constitución de 1991 no distingue como lo hace la doctrina, entre intereses colectivos e intereses difusos, para restringir los primeros a un grupo organizado y los segundos a comunidades indeterminadas, pues ambos tipos de intereses se entienden comprendidos en el término "colectivos". Las acciones populares protegen a la comunidad en sus derechos colectivos y por lo mismo, pueden ser promovidas por cualquier persona a nombre de la comunidad cuando ocurra un daño a un derecho o interés común, sin más requisitos que los que establezca el procedimiento regulado por la ley.* (…)
>
> *"Finalmente, hay que observar que estas acciones tienen una estructura especial que la diferencia de los demás procesos litigiosos, en cuanto no son en estricto sentido una controversia entre partes que defienden intereses subjetivos, sino que se trata de un mecanismo de protección de los derechos colectivos prexistentes (sic) radicados para efectos del reclamo judicial en cabeza de quien actúa a nombre de la sociedad, pero que igualmente están en cada uno de los miembros que forman la parte demandante de la acción judicial.".*

Por lo expuesto, no es de recibo lo esgrimido por la entidad excepcionante, siendo irrelevante lo pretendido a través de este medio exceptivo.

4.3. FUNDAMENTOS NORMATIVOS

4.3.1. NATURALEZA JURÍDICA DE LA ACCIÓN POPULAR

Las acciones populares, consagradas en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política y reglamentadas por la Ley 472 de 1998, tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, si éstos actúan en desarrollo de funciones administrativas.

---

[10] En ese sentido, véase la sentencia del 20 de septiembre de 2001, expediente número AP 25000-23-27-000-2001-0395-01, Sección Tercera del Consejo de Estado.

El artículo 88 de la Constitución Política dispone:

> *La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella.*

En desarrollo de este precepto constitucional se expidió la Ley 472 de 1998, que en su artículo 2º define las acciones populares así:

> *Artículo 2. Las acciones populares son los medios procésales para la protección de los derechos e intereses colectivos.*
>
> *Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.".*

Ahora bien, en la forma y términos de la reglamentación contenida en los artículos 1, 2, 4 y 9 de la ley 472 de 1998, son características de las acciones populares, las siguientes:

> *a) Tiene por finalidad la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva.*
>
> *b) Procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar ese tipo de derechos o intereses.*
>
> *c) Se ejerce para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración, o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.*
>
> *d) Los derechos e intereses colectivos susceptibles de esta acción son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Nacional, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia, como por ejemplo los mencionados en el artículo 4 de la ley 472 de 1998.*
>
> *e) La titularidad para su ejercicio, como lo está indicando su nombre, ha de corresponder a su naturaleza popular, por lo tanto puede ser ejercida por cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, o también por las autoridades, organismos y entidades señalados en el artículo 12 de la ley 472 de 1998.*
>
> *El Juez deberá analizar si, en cada caso concreto, se reúnen los requisitos de procedencia de la acción popular y que estén debidamente acreditados los siguientes elementos al momento de fallar:*
>
> *a) Acción u omisión de la parte demandada.*
> *b) Amenaza o violación de derechos e intereses colectivos.*

Con respecto a las acciones populares y los derechos colectivos el H. Consejo de Estado ha indicado:

> *"La Sala hará algunas aclaraciones sobre la titularidad del derecho colectivo y la del derecho de ejercer la acción popular. Primero, no hay que olvidar que los derechos colectivos son aquellos que se identifican precisamente por la inidoneidad de su objeto a ser considerado en el ámbito exclusivamente individual, bien por su naturaleza misma o bien porque así se desprende del desarrollo normativo que se haya hecho*

sobre ellos, sin perjuicio de que, ciertamente, se refieran al sujeto, pero no como individuo, sino como miembro de la comunidad de referencia –la cual puede coincidir con la generalidad de los ciudadanos-. Son derechos que, intrínsecamente, deben poseer la virtualidad de comprometer en su ejercicio a toda la sociedad. Se trata de derechos que responden a la urgencia de satisfacer necesidades colectivas y sociales, y que son ejercidos por los miembros de los grupos humanos de una manera idéntica, uniforme y compartida."[11]

4.3.2. LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA

Al respecto del concepto de moralidad administrativa el Consejo de Estado ha elaborado una doctrina extensa en este tema, señalando que es un concepto que se relaciona de manera directa con el manejo ético, honesto, diligente, probo, de la cosa pública por parte de los funcionarios y los órganos que conforman el Estado.

Ha sido enfática la doctrina judicial de esa Corporación en señalar que este derecho busca que el manejo de la actividad administrativa sea pulcro y transparente para que los ciudadanos conserven la confianza en la actividad del Estado, que está en la obligación de orientar su actividad al interés general, al cumplimiento de la ley y al mejoramiento del servicio, pues solo una función así orientada permite el cumplimiento de los fines mínimos del Estado.[12]

El mismo máximo órgano de lo contencioso administrativo sostuvo[13]:

La Sección Tercera en múltiples pronunciamientos ha intentado darle contenido y alcance al derecho colectivo a la moralidad administrativa, para lo cual se ha dicho que existe amenaza o vulneración de este derecho, entre otros, en los siguientes supuestos: cuando la transgresión de la legalidad obedece a finalidades de carácter particular[14] –noción que la aproxima a la desviación de poder[15]–; cuando existen irregularidades y mala fe por parte de la administración en el ejercicio de potestades públicas[16]; cuando se desconocen los valores y principios que inspiran la actuación administrativa y que determinan la expedición de las normas correspondientes al

---

[11]*Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, SECCIÓN TERCERA, Consejero Ponente: ALIER EDUARDO HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ*

[12] CONSEJO DE ESTADO, Sección Cuarta. Sentencia de 26 de julio de 2012. Consejero Ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Radicado N° 11001-03-15-000-2011-01531-00(AC)

[13] Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 28 de febrero de 2011. Expediente A.P. No. 2000-02865-01. M.P. Danilo Rojas Betancourth.

[14] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 4 de noviembre de 2004, radicación N° 2500023240002003 (AP-2305) 01, actor: William Reini Farías Pedraza. Demandado: DIAN, C.P. Ricardo Hoyos Duque. En el mismo sentido, véase sentencia del 6 de octubre de 2005, radicación N° 0800123310002002 (AP-2214) 01, Actor: Jairo Torres Moreno y otros, demandado: Distrito especial, industrial y portuario de Barranquilla, C.P.: Dra. Ruth Stella Correa.

[15] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Bogotá, sentencia del 31 de octubre de 2002, radicación N° 5200123310002000105901 (AP-518), actor: Jesús Orlando Mejía Yepes, demandado: Empresa de Licores de Nariño y otros, C.P. Ricardo Hoyos Duque

[16] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Bogotá, D.C., 13 de febrero de 2006, radicación: 190012331000200301594 01, actor: Gerardo Aníbal Paz Gómez y otros, demandado: Municipio de Popayán y otros, C.P. Germán Rodríguez Villamizar

tiempo que orientan su adecuada interpretación[17] –concepción que reconoce la importancia axiológica del ordenamiento, en un contexto eminentemente jurídico que, por tanto, no coincide con el mero desconocimiento de los parámetros éticos y morales aceptados por los asociados[18]–; cuando se aplique o interprete por parte de una autoridad administrativa un precepto legal o una decisión judicial en un sentido que se aparte de manera ostensible y contraevidente de su correcto entendimiento[19]. También ha dicho la Sala que los intentos de definir la moralidad administrativa no la limitan sino que simplemente la explican, en vista de que en relación con este tipo de conceptos, es el caso concreto el que brinda el espacio para que la norma se aplique y para que se proteja el correspondiente derecho colectivo[20]".

En conclusión en sentencia citada[21], el Consejo de Estado determinó los supuestos de la violación del principio de moralidad administrativa y sus límites de la siguiente forma:

(…) la violación del derecho de la moralidad administrativa se configura en los casos en que el funcionario público o el particular que cumple función pública actúan a favor de intereses propios o de terceros en detrimento del bien común, del interés público, como cuando se encaminan a satisfacer intereses personales o de terceros desconociendo de forma ostensible e intencional el ordenamiento jurídico y los valores y principios que lo fundamentan. Se trata de conductas que el mismo Código Penal las describe como tipos punibles que se establecen justamente para defender los bienes y valores superiores de la administración y de las funciones públicas. De modo que, en cada caso, el juez de la acción popular deberá determinar si existe una conducta (por acción u omisión) que pueda violar este derecho colectivo.

Se trataría de evidentes casos de actuaciones inmorales frente a la deontología administrativa, de las que se pueda advertir indudablemente la intención de obtener algún beneficio espurio, ilícito. Esto significa que una sentencia dictada en favor de la moralidad administrativa exige la existencia de una investigación en el ámbito punitivo (penal o disciplinario), puesto que implicaría la averiguación necesaria de la autoría de delitos o faltas. (…)

(…)

Pero esto no significa que toda irregularidad, ilegalidad o incorrección sea per se un caso de inmoralidad administrativa. De hecho, la jurisdicción de lo contencioso administrativo anula frecuentemente actos administrativos por estimarlos ilegales y no por eso se evidencia lesión a la llamada moralidad administrativa. De no ser así, esto es, si de cada sentencia de nulidad por ilegalidad del acto se dedujera violaciones a la moralidad administrativa, habría que iniciar y culminar procesos penales, disciplinarios y fiscales contra los funcionarios que intervinieron en la expedición del

---

[17] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Bogotá, sentencia del 2 de junio de 2005, radicación N° 2500023270002003 (AP-00720) 02., actor: Fundación Un sueño por Colombia, demandado: Nación – Ministerio de Comunicaciones, C.P. Dra. Ruth Stella Correa. También, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 26 de octubre de 2006, radicación N° 7600123310002004 (AP-01645) 01, actor: Andrés Alberto Gómez Orozco, demandado: Municipio de Santiago de Cali.

[18] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Bogotá, sentencia del 21 de febrero de 2007, radicación N° 4100123310002004 (AP-00690) 01. actor: María Nubia Zamora, demandando: Empresas Públicas de Garzón "EMPUGAR", C.P. Enrique Gil Botero.

[19] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 22 de agosto de 2007, actor: Linnette Andrea Gutiérrez y otro, demandado: Municipio de Bucaramanga, radicación: 68001231500020030022801, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

[20] Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 16 de mayo de 2007, expediente: AP 2002-2943, actor: Alejandro Ramírez Brandt, C.P. Ramiro Saavedra Becerra. *"Es claro que tratándose de conceptos generales y abstractos que acusan la falta de concreción (como buena fe, equidad, corrección, etc.) las nociones que acompañan su aplicación han de estar referidas al caso concreto que motiva su invocación. Por ello, para la Sala, las situaciones particulares en las cuales se analiza si existió o no vulneración o amenaza de la moralidad administrativa serán las que den lugar a la utilización de uno u otro concepto".*

[21] CONSEJO DE ESTADO, Sección Cuarta. Sentencia de 26 de julio de 2012. Consejero Ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Radicado N° 11001-03-15-000-2011-01531-00(AC)

acto. El juzgamiento del acto es una cosa distinta del juzgamiento de la conducta del funcionario que la emite. Un funcionario de la administración puede, amparado en las mejores intenciones para con el interés público, terminar dictando un acto irreglamentario o no conforme con el régimen jurídico del acto. En ese caso el acto podría ser nulo, pero no delincuente o trasgresor el funcionario.

4.3.3. MARCO NORMATIVO QUE REGULA LOS RECURSOS DE LA GESTIÓN AMBIENTAL

El marco normativo que regula y disciplina la materia atinente a los recursos de la gestión ambiental, está contenido entre otras, en la norma del artículo 317 de la Constitución Política. Preceptúa la disposición:

> *"Artículo 317. Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.*
>
> ***La ley destinará un porcentaje de estos tributos,*** *que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción".*

En desarrollo de dicho canon constitucional, el Congreso , expidió la Ley 99 de 1993, estatuto que, entre otros aspectos relacionados con el sector público encargado de la gestión y conservación del ambiente y los recursos naturales renovables, disciplinó en su artículo 44, lo relacionado con el denominado *"porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble* ". Dispone el inciso primero lo siguiente:

> *ARTÍCULO 44. PORCENTAJE AMBIENTAL DE LOS GRAVÁMENES A LA PROPIEDAD INMUEBLE. Establécese, en desarrollo de lo dispuesto por el inciso 2o. del artículo 317 de la Constitución Nacional, y con destino a la protección del medio 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.*

Así las cosas, resulta claro que la materia atinente a los recursos de la gestión ambiental, está disciplinada, en lo relacionado con los límites porcentuales, por la ley, de manera imperativa; así mismo, se encuentra estatuida la obligación de la transferencia de los recursos, también de forma imperativa, al punto tal que, cuando la disposición en comento, perentoriamente establece la oportunidad de la transferencia, previo recaudo del impuesto predial por parte de los municipios o distritos, le otorga carácter de exigibilidad a dicha prestación.

Por su parte, el Decreto 1339 de 1994, reglamentario del porcentaje del impuesto ambiental en favor de las Corporaciones Autónomas Regionales, previsto en el artículo 44 de la ley 99 de 1993, dispuso en su artículo 3° lo siguiente:

> ***ARTICULO 3o. PORCENTAJE DEL TOTAL DEL RECAUDO.*** *En el caso de optar el respectivo Consejo municipal o distrital por el establecimiento de un porcentaje del total del recaudo por concepto del impuesto predial, deberán destinar entre el 15% y el 25.9% de éste para las Corporaciones con jurisdicción en su territorio.*
>
> *En este evento, los municipios y distritos a través de sus respectivos tesoreros o del funcionario que haga sus veces, deberán, al finalizar cada trimestre, totalizar los recaudos efectuados en el período por concepto de impuesto predial y girar el porcentaje establecido a la Corporación respectiva, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la terminación de cada trimestre.*
>
> ***PARAGRAFO.*** *De manera excepcional, previo concepto del Ministerio del Medio Ambiente y teniendo en cuenta condiciones especiales de los municipios, calificadas por el CONPES, los municipios podrán realizar los giros a las Corporaciones del porcentaje a que se refiere el presente artículo anualmente, a más tardar el 30 de marzo del año siguiente a la respectiva vigencia fiscal.*

Como se observa, la materia relacionada con el procedimiento para verificar el giro de las transferencias está disciplinada por el legislador y además, se encuentra reglamentada detalladamente mediante acto administrativo, que previó, con claridad suficiente, la conducta que deben observar las autoridades administrativas obligadas al pago de los recursos destinados a la gestión ambiental.

4.4. CASO CONCRETO

Como fundamento fáctico relevante, el actor del presente proceso narra en el escrito demandatorio que, las entidades municipales demandadas han desconocido el mandamiento normativo contenido en los artículos 44 y numeral 1 del artículo 46 de la ley 99 de 1993, violándose así, el derecho e interés colectivo de la moralidad administrativa.

Señala la normativa invocada que los municipios tienen la obligación constitucional, de retener un porcentaje sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial con destino a la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, y tales recursos deben transferirse a las corporaciones autónomas regionales en los términos de que trata el inciso final del artículo 44 de la citada ley, y el artículo 3 del decreto 1339 de 1994, debiendo **ser pagados a estas por trimestre.** (Negrilla del despacho)

Del material probatorio obrante en el plenario, se observa que a folios 334 a 344, el oficio 300 0905 de 3 de marzo de 2014, suscrito por el Director General de CARSUCRE, de cuyo análisis se puede evidenciar, teniendo en cuenta la disposición normativa invocada por el actor popular como vulnerada que los municipios de Sincelejo, San Antonio de Palmito, Betulia y Toluviejo, vienen dando cumplimiento a lo establecido legalmente, esto es han pagado la sobretasa ambiental, encontrándose a paz y salvo[22], por otra parte los municipios de Corozal, Sampues, San Onofre y Tolú, pese a efectuar la retención correspondiente presentan unos saldos pendientes.

Dicho esto en el presente asunto, no se observa para este despacho trasgresión a la moralidad administrativa que endilga el accionante, por parte de los municipios demandados, puesto que no se demostró conducta alguna atribuible, que pueda enmarcarse en un evento de violación o amenaza del derecho antes mencionado.

El simple hecho de que los municipios de Corozal, Sampués, San Onofre y Tolú, no hubiese recaudado la sobretasa ambiental y de que los dineros no se hubiesen girado a CARSUCRE no demuestra que existiera un interés oscuro, dirigido a obtener el provecho para un funcionario de dicho municipios o para un tercero. Es decir, la violación del derecho de la moralidad administrativa sólo podía predicarse en el caso que la omisión de recaudar el tributo estuviera dirigida por la intención de sacar provecho para algún funcionario de los municipios o para un tercero.

En el proceso de acción popular sólo se demostró la omisión de la administración de recaudar la sobretasa ambiental, lo que, en últimas, también originó que

[22] Folio 341.

perdiera competencia temporal para cobrarle al contribuyente el tributo, correspondiente a los años endilgados. Pero no se probó que existieran motivaciones particulares de los funcionarios de los municipios para obtener un beneficio particular o para un tercero. No se probó que los recursos de la sobretasa ambiental se hubiesen apropiado en beneficio particular o que se hubieren destinado en forma indebida.

Es cierto que la conducta de los municipios mencionados es negligente, pero no necesariamente dolosa porque no estaba dirigida a un fin ilegítimo o reprochable. De hecho, CARSUCRE también incumplió con la obligación de gestión y cobro de su deuda, máxime si las funciones que cumple están en gran parte financiadas por los recursos económicos que se recaudan por concepto de la sobretasa ambiental.

Ahora bien, no hay certeza de cuanto fue el valor que presuntamente recaudaron los municipios y dejaron de transferir a CARSUCRE, pues en el material probatorio no se evidencia prueba alguna de ello, sin embargo, en caso de que esto ocurriera, nos llevaría al absurdo de que hay violación de tal derecho porque una autoridad pública, teniendo la obligación legal, no transfiere dineros a otra autoridad pública. Al igual que en la anterior hipótesis, debe existir un ánimo dirigido a obtener un beneficio particular o privado que esté prohibido por el ordenamiento jurídico o por las reglas morales que orientan las actuaciones de los funcionarios públicos.[23]

4.5. DECISIÓN

Como se observa, con respecto a los municipios de Sincelejo, San Antonio de Palmito, Betulia y Toluviejo, se encontró que efectivamente están realizando las transferencias que por sobretasa ambiental debían realizar a CARSUCRE, estando a paz y salvo por dicho concepto con ese organismo, no existiendo vulneración a derecho colectivo alguno.

Con respecto a los municipios de Corozal, Sampués, San Onofre y Tolú, si bien se encuentran en mora en la trasferencias de los recursos en mención, dentro del presente proceso no se comprobó el dolo o intención de sacar beneficio de

[23] Sobre este mismo tema se puede consultar: CONSEJO DE ESTADO, Sección Cuarta. Sentencia de 26 de julio de 2012. Consejero Ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Radicado: 11001031500020110153100.

la no transferencias de los recursos de manera oportuna de los dineros que por sobretasa ambiental no por lo que no se puede concluir que se había vulnerado el derecho a la moralidad administrativa. Atendiendo lo anterior se negarán las súplicas de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DE SINCELEJO, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY,

FALLA:

PRIMERO: DENIÉGUENSE las pretensiones de la demanda, dentro de la acción popular interpuesta por el señor: HUGO ALBERTO GNECCO, en contra de los municipios de SINCELEJO, COROZAL, SAN ANTONIO DE PALMITO, SAMPUÉS, SAN JUAN DE BETULIA, SAN ONOFRE, SANTIAGO DE TOLÚ y TOLUVIEJO, conforme a lo manifestado en la parte motiva de la presente diligencia.

SEGUNDO: En firme esta decisión, y dando cumplimiento a lo dispuesto en el Art. 80 de la ley 472 de 1998, remítase copia auténtica de esta decisión a la Defensoría del Pueblo.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSÉ DAVID DÍAZ VERGARA
Juez

JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DE SINCELEJO

NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO

La anterior providencia se notifica por estado electrónico No. _____. De hoy, _____, a las 8:00 am.

_____
MARÍA PATRICIA GÓMEZ SALAZAR
Secretaria