



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SOGAMOSO

Sogamoso, siete (7) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

Radicación: 15759-33-33-001-2021-00117-00
Convocante: Corporación Autónoma Regional de Boyacá
Convocado: Municipio de Gámeza
Referencia: Conciliación extrajudicial

Procede el despacho a pronunciarse respecto de la aprobación del acuerdo conciliatorio efectuado por las partes el pasado 31 de agosto de 2021, ante la Procuraduría 69 Judicial I para Asuntos Administrativos.

I. ANTECEDENTES

1.- Mediante apoderada constituida al efecto, la Corporación Autónoma Regional de Boyacá¹ presentó solicitud de conciliación extrajudicial convocando al municipio de Gámeza, con el propósito que se hagan las siguientes declaraciones y reconocimientos:

1.1.- Que se declare que el municipio de Gámeza es administrativa y patrimonialmente responsable de los perjuicios de orden material causados a Corpoboyacá, como consecuencia de su omisión de realizar dentro de los términos legales el cobro del impuesto predial unificado y complementario.

1.2.- Que se condene al municipio de Gámeza a pagar a favor de Corpoboyacá el valor de cinco millones setecientos noventa y dos mil ciento sesenta y tres pesos (\$5.792.163), por concepto de la sobretasa ambiental e intereses en el pago de la sobretasa ambiental.

1.3.- Que se reconozca a favor de Corpoboyacá los intereses moratorios generados por la transferencia extemporánea de la sobretasa y el porcentaje ambiental a partir de 16 de enero de 2020, de conformidad con el artículo 5 del Decreto 1339 de 1994.

1.4.- Que las sumas de dinero a cuyo pago sea condenado el municipio de Gámeza sean actualizadas de conformidad con el artículo 192 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2.- Los fundamentos fácticos y jurídicos de esas solicitudes son los siguientes:

¹ En adelante Corpoboyacá o la Corporación.

2.1.- El municipio de Gámeza tiene la obligación legal consagrada en el artículo 317 de la Constitución Política, en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 y en los artículos 1, 3, 4 y 9 del Decreto 1339 de 1994, de recaudar el impuesto predial, del cual se dispone un porcentaje a la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables. Dicho porcentaje se transfiere a las corporaciones autónomas regionales con base a la sobretasa ambiental, que no podrá ser inferior al 15 % ni superior al 25.9 %, o puede el municipio optar por la transferencia según el porcentaje ambiental, 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.

2.2.- El municipio de Gámeza omitió realizar dentro de los términos legales el cobro del impuesto predial unificado y complementario, lo que conllevó a que en la vigencia 2019 expidiera actos administrativos en los cuales decretó la prescripción de la acción de cobro del impuesto predial, dejando de transferir a la Corporación los recursos por la sobretasa ambiental.

2.3.- El 15 de mayo de 2020 Corpoboyacá adelantó revisión a las transferencias de sobretasa y/o porcentaje ambiental realizadas por el municipio de Gámeza, en donde se evidenció la ausencia de actuaciones de cobro por parte del ente territorial, dejando operar la figura de la prescripción de las obligaciones, al no materializar ninguna acción durante los cinco (5) años subsiguientes a la fecha en que se hizo exigible la obligación y que dio como resultado la emisión de los referidos actos administrativos.

2.4.- El municipio de Gámeza no notificó ni comunicó a Corpoboyacá ninguno de los actos administrativos que decretaron la prescripción de la acción de cobro del impuesto predial, desconociendo regulaciones de orden constitucional y legal.

2.5.- Con la omisión del municipio de Gámeza en el recaudo oportuno de las obligaciones tributarias de sus usuarios, Corpoboyacá dejó de recibir un porcentaje del recurso más importante que las corporaciones autónomas regionales tienen. Por lo anterior, al realizar la respectiva liquidación, resulta que el municipio dejó de transferir por concepto de sobretasa ambiental el valor de un millón cuatrocientos once mil ciento once pesos (\$ 1.411.111) y por intereses en el pago de la sobretasa ambiental el valor de cuatro millones trescientos ochenta y un mil cincuenta y dos pesos (\$ 4.381.052), para un valor total de cinco millones setecientos noventa y dos mil ciento sesenta y tres pesos (\$ 5.792.163).

2.6.- De conformidad con el artículo 66 de la Ley 383 de 1997 los municipios, para el cobro relacionado con los impuestos administrados por ellos, deberán aplicar los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario para los impuestos del orden nacional. Lo que fue ratificado por el artículo 59 de la Ley 788 de 2002, según el cual, los municipios deberán aplicar los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio incluida su imposición, a los impuestos por ellos administrados.

De lo que se concluye que el municipio de Gámeza contaba con las herramientas jurídicas para adelantar los tramites de cobro coactivo por el no pago del impuesto a la propiedad de sus contribuyentes, no obstante, dejó transcurrir cinco (5) años sin adelantar ninguna actuación, operando de esta manera la prescripción que prevé el artículo 817 del Decreto 624 de 1989, por el cual se expide el Estatuto Tributario.

2.7.- El municipio de Gámeza omitió su deber de recaudo establecido en la Constitución Política en los artículos 294 y 317, así como lo preceptuado en las leyes 44 de 1990, 383 de 1997 y 788 de 2002, lo que conllevó a que el porcentaje de la sobretasa ambiental corriera con la misma suerte.

2.8.- De acuerdo a lo establecido en el artículo 5 del Decreto 1339 de 1994, se causan a favor de la Corporación intereses moratorios generados por la transferencia extemporánea así:

Concepto	Fecha vencimiento pago	Saldo	Fecha actualización	Tasa interés	Días liquidados	Valor interés	Valor Actualizado
Prescripciones sobretasa	16-ene.-20	5.792.163	30-jun.-21	6 %	531	505.584	6.297.747

Para un total de intereses moratorios generados por la transferencia extemporánea a partir de 16 de enero de 2020 y liquidados al 30 de junio de 2021 por valor de quinientos cinco mil quinientos ochenta y cuatro pesos (\$ 505.584).

II. TRÁMITE PROCESAL

La solicitud de conciliación extrajudicial fue presentada el 9 de junio de 2021, correspondiendo por reparto a la Procuraduría 69 Judicial I para Asuntos Administrativos². La audiencia de conciliación se llevó a cabo el 31 de agosto siguiente³. El asunto correspondió por reparto a este juzgado el 3 de septiembre del año en curso⁴.

III. ACUERDO CONCILIATORIO

En la diligencia celebrada el 31 de agosto de 2021 la **apoderada del municipio de Gámeza**⁵ (parte convocada) manifestó lo siguiente en cuanto a la decisión que adoptó el comité de conciliación de la entidad que representa⁶:

«En sesión de fecha 26 de julio del año en curso el Comité de Conciliación del Municipio de Gámeza determino [sic] lo siguiente.

² Expediente judicial electrónico, documento 001, página 1.
³ Expediente judicial electrónico, documento 005.
⁴ Expediente judicial electrónico, documento 007.
⁵ Rossmory Rodríguez Fernández, identificada con la cédula de ciudadanía 46.383.871 de Sogamoso y portadora de la tarjeta profesional 210.010 del Consejo Superior de la Judicatura.
⁶ Se transcribe como está en el acta firmada el 31 de agosto de 2021 por la procuradora 69 judicial I para asuntos administrativos.

“Una vez discutidas y debatidas la problemática [sic], los integrantes del Comité de Conciliación llegan a la conclusión de presentar ánimo [sic] conciliatorio de conformidad con el estudio del caso expuesto por la asesora en defensa judicial y por unanimidad determinan conciliar y proponer un acuerdo de pago a CORPOBOYACA [sic], el cual consiste en que la corporación nos conceda el descuento de intereses moratorios, y si es así se podría realizar el pago en un término aproximado de un mes. Si no accede a la propuesta el Comité propone realizar los pagos en dos cuotas semestrales para ser pagas el próximo año una vez el Honorable Concejo haya aprobado el presupuesto municipal en el mes de marzo, nos podemos comprometer a cancelar la primera cuota en el mes de junio y la segunda cuota en diciembre del año 2022”.

*Igualmente, en sesión de fecha **19 de agosto de 2021** el citado Comité decidió lo siguiente:*

“Una vez estudiada la problemática, los integrantes del Comité de Conciliación llegan a la conclusión de presentar ánimo [sic] conciliatorio de conformidad con el estudio del caso expuesto por la asesora en defensa judicial y por unanimidad determinan conciliar, teniendo en cuenta que el Comité de Conciliación de Corpoboyacá, estudio [sic] las fórmulas de arreglo propuestas y manifiesta que el Comité acepta la segunda fórmula propuesta por el Comité de conciliación de Gámeza, así: Que el Municipio de Gámeza, realice el pago en dos cuotas semestrales para ser pagas el próximo año una vez el Honorable Concejo haya aprobado el presupuesto municipal en el mes de marzo, nos podemos comprometer a cancelar la primera cuota en el mes de junio y la segunda cuota en diciembre del año 2022. El Comité de Conciliación por unanimidad acoge la propuesta y acepta la decisión de conciliar para ser expuesta en la audiencia del próximo 31 de agosto del 2021”»⁷.

A su turno, la **apoderada de Corpoboyacá**⁸ (parte convocante) expresó lo siguiente respecto a la propuesta de la parte convocada (al parecer la abogada leyó un acta emanada del Comité de Conciliación de Corpoboyacá)⁹:

«(...) La suscrita Secretaria Técnica (E) [sic] del Comité de Conciliaciones de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, por medio del presente escrito certifica que el Comité de Conciliación de la Entidad [sic], en sesión de fecha cuatro (04) de agosto de dos mil veintiuno (2021), que consta en acta No. 015 de 2021, decidió ACEPTAR LA SEGUNDA PROPUESTA PRESENTADA POR EL COMITÉ DE CONCILIACIÓN DEL MUNICIPIO DE GÁMEZA en nombre de CORPOBOYACÁ en la audiencia de conciliación prejudicial que se llevará a cabo ante la Procuraduría 69 Judicial I para Asuntos Administrativos de Tunja, por cuanto se determinó:

“El Municipio de Gámeza presenta dos posturas en su fórmula de arreglo:

- 1. Que la Corporación conceda el descuento de los intereses moratorios.*
- 2. En caso de no conceder el descuento de los intereses propone pagar la totalidad de lo pretendido en dos cuotas a pagarse en el año 2022 la primera en el mes de junio y la segunda en el mes de diciembre, una vez el consejo Municipal [sic] apruebe el presupuesto del año.*

Al respecto es pertinente resaltar que la Sobretasa Ambiental [sic] se encuentra autorizada en la Constitución Nacional [sic] en los artículos 294 y 317, donde por

⁷ Expediente judicial electrónico, documento 005, página 4. Negrita original del texto citado.

⁸ Andrea Katherine Quintero Engativá, identificada con la cédula de ciudadanía 1.049.629.681 de Tunja y portadora de la tarjeta profesional 269.718 del Consejo Superior de la Judicatura.

⁹ Se transcribe como está en el acta firmada el 31 de agosto de 2021 por la procuradora 69 judicial I para asuntos administrativos.

medio de las disposiciones enunciadas se indica que los municipios deben establecer sobretasas, destinadas a las entidades encargadas del manejo y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, de la siguiente forma:

“Artículo 294. La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos, salvo lo dispuesto en el artículo 317.

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

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

En relación con lo anterior, tratándose del giro del dinero por el concepto en mención a las entidades del cuidado del medio ambiente respectivas, el Decreto Reglamentario 1339 de 27 de junio de 1994 estableció y/o recordó las dos posibilidades que tienen los entes territoriales. Estos podrán establecer (i) una destinación porcentual del total recaudado por concepto de impuesto predial, que oscila entre el quince por ciento (15%) y el veinticinco punto noventa y nueve por ciento (25.99%), o (ii) una sobretasa al impuesto predial que oscila entre el uno punto cinco por ciento (1.5%) y el dos punto cinco por ciento (2.5%).

Ahora bien, respecto de los intereses moratorios el Decreto Reglamentario 1339 de 1994 establece dos tipos de intereses de mora, uno contenido en el inciso tercero del artículo 2°, y el otro establecido por el artículo 5° del mencionado decreto, de la siguiente manera:

“Artículo 2°. 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 5°. Intereses moratorios. A partir de la vigencia del presente decreto, la no transferencia oportuna de la sobretasa o del porcentaje ambiental en cualesquiera de sus modalidades, por parte de los municipios y distritos a través de sus tesoreros o quienes hagan sus veces, causa a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible los intereses moratorios establecidos en el Código Civil”.

En el primero de los casos, si el municipio opta por la llamada sobretasa ambiental, es claro que los intereses de mora pagados por el sujeto pasivo del impuesto predial unificado, por el retardo en el cumplimiento de la obligación de pagar el monto correspondiente a dicho concepto (sobretasa), deberán ser transferidos a la Corporación Autónoma Regional, además del valor correspondiente a lo recaudado por concepto de sobretasa ambiental.

En el segundo caso, existirá la obligación por parte de la entidad territorial, de reconocer el pago de los intereses moratorios que se causen por el retardo en la transferencia de la sobretasa o del porcentaje del recaudo del impuesto según se halla establecido, a la tasa de interés contenida en el Código Civil.

Así las cosas, la sobretasa ambiental hace parte del impuesto predial unificado y, por lo tanto, tal componente se afectará por los factores o beneficios que se establezcan sobre este impuesto, en este caso advertida la ocurrencia de las prescripciones de la acción de cobro, el Municipio de Gámeza permitió que el recaudo y transferencia de la sobretasa ambiental corriera con la misma suerte.

Por lo anterior es responsabilidad del Municipio, quien tiene la obligación de recaudar el impuesto a la propiedad inmueble de resarcir el daño antijurídico ocasionado a la Corporación por la omisión en sus deberes legalmente establecidos.

Conforme a lo anterior se establece que la sobretasa ambiental es un ingreso propio de la Corporación Autónoma del cual no se puede disponer arbitrariamente por lo anterior no podría aceptarse la condonación de intereses moratorios, pues de aceptarse traería a futuro una incidencia fiscal y disciplinaria aunado a que no hay disposición legal que permita la exención por estos montos.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el Municipio de Gámeza propone realizar el pago de la totalidad de lo pretendido en la solicitud de conciliación prejudicial, incluyendo los intereses moratorios, pago que realizara [sic] en dos cuotas a pagarse en el mes de junio y diciembre del año 2022, una vez el consejo municipal [sic] apruebe el presupuesto anual, se considera que la propuesta al compensar la totalidad de lo pretendido cumple con el objeto por el cual se dio inicio a la solicitud y por lo mismo se repara el daño antijurídico que ocasionó a la Corporación, por lo anterior el comité acoge la segunda propuesta presentada por el Municipio, dejando la claridad que los intereses moratorios se causan hasta el 23 de agosto de 2021 [sic] fecha que en que se llevará a cabo la audiencia de conciliación.

La anterior certificación se expide en dos (02) folios, a solicitud del Ingeniero [sic] HERMÁN STIFF AMAYA TÉLLEZ, Director General [sic] de CORPOBOYACÁ, y con destino a la Procuraduría 69 Judicial I para Asuntos Administrativos de Tunja, a los cuatro (04) días del mes de agosto de dos mil veintiuno (2021)»¹⁰.

Seguidamente, la apoderada de Corpoboyacá aclaró que los intereses irían hasta el día 31 de agosto de 2021 (fecha de celebración de la audiencia) e indicó que, en los términos expuestos, el comité de conciliación acepta la totalidad de la propuesta. Por su parte, la apoderada del municipio de Gámeza manifestó estar de acuerdo.

La **agente del Ministerio Público** no avaló el acuerdo al que llegaron las partes por las siguientes razones:

«Pues bien, una vez analizada la presente solicitud de conciliación EL MINISTERIO PÚBLICO NO AVALA el acuerdo al que llegaron las partes al considerar principalmente que el mismo no se encuentra respaldado con suficiente material probatorio que acredite que, en efecto se adeudaran por el Municipio los perjuicios materiales que se aducen por la omisión en el cobro de impuesto predial y en consecuencia del recaudo del porcentaje ambiental, pues no se tiene certeza del valor concreto presuntamente adeudado y de donde surge dicho valor calculado, pues si bien la ley [sic] 99 de 2003 en el artículo 44 establece que corresponde por dicho concepto el porcentaje entre el 15% al 25.9%, o la sobretasa entre el 1.5 por mil al 2.5 por mil sobre el avalúo de los bienes que sirvan para liquidar el impuesto¹¹ en este caso no se allego [sic] acto administrativo, verbigracia

¹⁰ Expediente judicial electrónico, documento 005, páginas 5 a 7. Subrayado original del texto citado.

¹¹ La ley 99 de 1993 en su artículo 44 establece “**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

acuerdo del Concejo Municipal del Municipio de Gámeza [sic], o el que corresponda determinando anualmente el aludido porcentaje, y por ende no se tiene certeza del mismo por los periodos en que se aduce no se transfirió la sobretasa, así como del valor de los intereses que se indica recaen sobre el valor liquidado.

En segundo lugar [sic] no queda claro para el Ministerio Público si aún la entidad convocante pueda pretender a título de perjuicios materiales el pago, a través del medio de control de reparación directa, por la omisión de la entidad convocada en el cobro del impuesto predial unificado y complementario, omisión que conllevo [sic] según la convocante a que se dejara de transferir a Corpoboyacá la sobretasa ambiental y los intereses respectivos por el no pago oportuno de la citada sobretasa o porcentaje, pues lo [sic] actos administrativos que declararon la prescripción de la acción de cobro datan del año 2019, pero están declarando la prescripción de la acción de cobro de años anteriores al 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014, de suerte que al parecer la entidad convocante no ejerció en término las acciones legales pertinentes, con las que cuentan para hacer efectivo el pago de las sumas que pretenden por esta vía, por ejemplo la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (si se hubiese provocado en oportunidad la manifestación de la administración), o, inclusive la acción de reparación directa de que trata el artículo 140 de la ley [sic] 1437 de 2011, máxime si en cada año fiscal la Corporación debió presupuestar dichos valores por esos conceptos. De suerte que esta Agencia considera que debe surtirse en sede judicial el periodo probatorio, para que el operador Judicial [sic] tenga la plena convicción de si se adeudan o no los valores objeto de acuerdo»¹².

IV. CONSIDERACIONES

1.- Marco jurídico de la conciliación

La conciliación es un mecanismo alternativo de solución de conflictos y de descongestión judicial, a través del cual dos o más personas, naturales o jurídicas, pretenden por sí mismas resolver sus diferencias ante un tercero neutral y calificado conocido como conciliador (artículo 64 de la Ley 446 de 1998). Con este instrumento se pretende lograr un eficaz acceso a la administración de justicia y dar cumplimiento a los principios que inspiran el ordenamiento jurídico y los fines esenciales del Estado, contenidos en el Preámbulo y en el artículo 2.º de la Carta, en particular los relacionados con la justicia, la paz y la convivencia.

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 periodo 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". Pie de página original del texto citado.

¹² Expediente judicial electrónico, documento 005, páginas 8 a 10.

La conciliación puede ser judicial, si se realiza dentro de un proceso judicial, o extrajudicial, si se realiza antes o por fuera de él. A su turno, la conciliación extrajudicial puede ser en derecho, cuando se realiza a través de conciliadores de centros de conciliación o ante autoridades en cumplimiento de funciones conciliatorias, y en equidad, cuando se realice ante conciliadores en equidad (artículo 3 de la Ley 640 de 2001).

Ahora bien, para la aprobación de un acuerdo conciliatorio se requiere tener en cuenta lo ordenado en el inciso final del artículo 73 de la Ley 446 de 1998, que adicionó el artículo 65 A de la Ley 23 de 1991, cuyo tenor literal es el siguiente: *“La autoridad judicial improbará el acuerdo conciliatorio cuando no se hayan presentado las pruebas necesarias para ello, sea violatorio de la ley o resulte lesivo para el patrimonio público”*.

Esta disposición encuentra justificación en la necesidad de establecer límites a la autonomía de la voluntad de los entes públicos, de disminuir su capacidad dispositiva en relación con el sector privado, en razón a que aquéllos comprometen bienes estatales e intereses colectivos.

En otros términos, el reconocimiento voluntario de las obligaciones por parte de las entidades estatales debe estar fundamentado en las normas jurídicas que prevén la obligación, en las elaboraciones jurisprudenciales al respecto y en pruebas suficientes acerca de todos los extremos del proceso, de manera tal que la transacción jurídica beneficie a la administración y no sea lesiva para el patrimonio público.

Adicionalmente, según las voces del artículo 59 de la Ley 23 de 1991 y del artículo 2.2.4.3.1.1.2 del Decreto 1069 de 2015¹³, las entidades públicas y las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado pueden conciliar, total o parcialmente, por conducto de apoderado, sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de los que pueda conocer la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de los medios de control previstos en los artículos 138, 140 y 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En similar sentido, el numeral 1.º del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011 dispuso:

“Artículo 161. Requisitos previos para demandar. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

1. Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.

<Inciso modificado por el artículo 34 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> El requisito de procedibilidad será facultativo en los asuntos laborales,

¹³ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho”.

pensionales, en los procesos ejecutivos diferentes a los regulados en la Ley 1551 de 2012, en los procesos en que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial, en relación con el medio de control de repetición o cuando quien demande sea una entidad pública. En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida.

Cuando la Administración demande un acto administrativo que ocurrió por medios ilegales o fraudulentos, no será necesario el procedimiento previo de conciliación”.

En suma, para determinar la aprobación o improbación del acuerdo conciliatorio, el juez debe examinar los siguientes aspectos:

- a) Que se hayan presentado las pruebas necesarias para el efecto.
- b) Que el acuerdo no sea violatorio de la ley.
- c) Que no resulte lesivo para el patrimonio público.
- d) Que la conciliación se haya efectuado por conducto de apoderado.
- e) Que el acuerdo verse sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de que pueda conocer la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de los medios de control de nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa o controversias contractuales.

2.- Marco jurídico que regula el porcentaje y la sobretasa ambiental¹⁴

El **artículo 317 de la Constitución Política** dispone lo siguiente:

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

La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción”¹⁵.

En desarrollo del inciso segundo del artículo 317 de la Constitución se expidió la **Ley 99 de 1993¹⁶**, cuyo **artículo 44** dispuso lo siguiente:

“Artículo 44. Porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble. Establécese, en desarrollo de lo dispuesto por el inciso 2o. del artículo 317 de la Constitución Nacional, y con destino a la protección del medio 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.

¹⁴ Este capítulo fue tomado íntegramente de la sentencia proferida el 8 de octubre de 2015 por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, dentro del proceso radicado con el número 250002327000201200456-01 (20345), siendo ponente el consejero Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

¹⁵ Subrayado fuera de texto.

¹⁶ “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones”.

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 1991 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. <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”.

Dicho artículo fue reglamentado por el **Decreto 1339 de 1994**, que en el **artículo 1** estableció:

“Artículo 1. 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 recaudo¹⁷.

Mediante las **sentencias C-013 del 21 de enero de 1994 y C-305 de 1995 la Corte Constitucional** declaró exequible el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 y fijó, entre otros criterios, los siguientes, cuando se refirió a los cargos por inconstitucionalidad por violación del artículo 317 de la Carta Política:

«1. El artículo 317 de la C.P., en su inciso 2º dispone que "La ley destinará un porcentaje de estos tributos (se refiere al gravamen sobre la propiedad inmueble) ... a las entidades encargadas del manejo y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables...".

Lo ordenado por tal inciso busca, en primer lugar, destinar por medio de ley, un porcentaje para las entidades encargadas del manejo y conservación del medio ambiente, en segundo lugar, señalar un límite ("no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes") y, por último, plantear una exigencia: estar de acuerdo "con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción."

El artículo 44 de la Ley 99 de 1993 se refiere a ese PORCENTAJE, no se aparta del destino que señala la Constitución y lo califica como PORCENTAJE AMBIENTAL, luego, por estos aspectos se trata de una disposición legal que desarrolla un postulado constitucional.

(...)

4.- Importa continuar analizando si el artículo acusado en cuanto al "porcentaje" atenta o no contra la Constitución Política, en cuanto, según el demandante Néstor Raúl Correa, la Constitución no permite porcentajes sobre lo ya recaudado por el Municipio, puesto que, según él "se impone un impuesto entre el 15% y el 25% sobre el total del recaudo", y por eso cree que se vulnera el inciso inicial del artículo 317 de la C.P.; y el demandante Alvaro Rendón lo ubica como violación al inciso 2º de tal artículo. Para ello se examinará lo siguiente:

"El porcentaje ambiental", ya se dijo, desarrolla un canon constitucional y los rubros (del 15% al 25.9%) no exceden del promedio de las sobretasas existentes según lo informa el Ministerio del Medio Ambiente en su escrito presentado a la Corporación, y, este aspecto (el de no exceder los referidos promedios) no fue argumentado por ninguno de los ciudadanos que presentaron las demandas. Tampoco puede decirse que se trata de un nuevo impuesto. El actor hace una lectura incompleta del artículo acusado al predicar los porcentajes "sobre el total del recaudo", cuando la frase es: "sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial", es decir que, de todo lo que se recaude por concepto de impuesto predial se destinará entre el 15% y el 25.9% a la protección del medio ambiente y los recursos naturales. Menos le asiste razón al afirmar que es un impuesto predial, es, se repite, un porcentaje del impuesto predial para protección del medio ambiente.

5.- Otro tema que motiva las demandas es que el artículo acusado da la posibilidad de OPTAR por una SOBRETASA, en vez del porcentaje ambiental. Los ciudadanos que acusan el artículo 44 opinan que esta "sobretasa" no está contemplada en el artículo 317 C.P. y equivaldría a un recaudo municipal para una Entidad que no es el Municipio y sería una adición al tributo. Ambas cosas, en el sentir de ellos es violatorio de la Constitución. Inquietud semejante ya fue estudiada por la Corporación.

La Corte, en la referida sentencia C-013 de 1994, dijo:

¹⁷ Subrayado fuera de texto.

"Alcance del inciso segundo del artículo 317 Constitucional. Este inciso permite, en forma amplia, que la ley destine recursos a las entidades encargadas del manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables. La destinación de esos porcentajes debe sujetarse a los planes de desarrollo de los municipios. De acuerdo con los artículos 294 y 317, lo que la Constitución permite excepcionalmente es la existencia de participaciones o recargos en favor de las participaciones [sic] mencionadas, pero no de un impuesto nuevo, porque ello iría contra la justicia tributaria".

"Resulta importante señalar que la ley a que se remite la norma no crea un nuevo impuesto, sino que la expresión que equivale a afirmar que el gravamen no se aumenta para el propietario del bien inmueble sino que un porcentaje de ese monto -que no puede exceder del promedio de las sobretasas existentes- se destina a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, bajo la orientación trazada por los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción. Con ello se evita la descoordinación fiscal, al someterla al principio de planeación municipal, consagrado en la Carta política"...

"Tampoco se trata de una disposición que viole el artículo 359 de la Carta, por cuanto no es una renta nacional de destinación específica, sino en estricto sentido, una sobretasa que favorece la protección del medio ambiente de los municipios" (Subrayas fuera de texto).

El artículo 317 de la C. P. establece una vía de excepción, luego el artículo 317 hay que leerlo conjuntamente con el art. 294 C. P. que prohíbe imponer recargos "salvo lo dispuesto en el artículo 317 caso en el cual hay un recargo por reenvío. De manera que el inciso 2º del artículo acusado al permitir opcionalmente que se cobre una sobretasa en lugar del porcentaje, está dentro de la interpretación que ha dado la Corte».

Como se advierte, entonces, el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 precisó que, tratándose del porcentaje ambiental, el municipio puede fijar la tarifa y que esta 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.

3.- Caso concreto

De conformidad con lo dispuesto por la Corte Constitucional en sentencia T-269 de 2001, la sobretasa ambiental creada por el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 *"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"*¹⁸.

Sobre los asuntos susceptibles de conciliación el artículo 70 de la Ley 446 de 1998¹⁹ establece:

¹⁸ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁹ Incorporado en el artículo 56 del Estatuto de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos.

«Artículo 70. *El artículo 59 de la Ley 23 de 1991, quedará así:*

“Artículo 59. Podrán conciliar, total o parcialmente, en las etapas prejudicial o judicial, las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca o pueda conocer la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo.

Parágrafo 1°. En los procesos ejecutivos de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, la conciliación procederá siempre que en ellos se hayan propuesto excepciones de mérito.

Parágrafo 2°. No puede haber conciliación en los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario.”²⁰»

De acuerdo con las directrices para que el Gobierno compilara las normas en materia de conciliación, se emitió el Decreto 1818 de 1998, por medio del cual se expidió el Estatuto de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos. Dicho estatuto incorporó en su artículo 56, la disposición prevista en el artículo 70 de la Ley 446 de 1998; es decir, mantuvo la prohibición de la conciliación en asuntos tributarios²¹. Posteriormente, el artículo 2 del Decreto Reglamentario 1716 de 2009 (reglamentario del artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, del artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001), expresamente conservó la prohibición de la conciliación en asuntos tributarios, así:

“Artículo 2.º Asuntos susceptibles de conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa. [...]

Parágrafo 1.º No son susceptibles de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo:

- Los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario.*
- Los asuntos que deban tramitarse mediante el proceso ejecutivo de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993.*
- Los asuntos en los cuales la correspondiente acción haya caducado”²².*

Con arreglo a las anteriores disposiciones, existe una prohibición de conciliar los asuntos que versen sobre aspectos tributarios, de tal forma que no es posible exigir la conciliación como requisito previo para demandar, tal como lo ha sostenido el Consejo de Estado en varios pronunciamientos²³. Sobre el particular, la Sección Cuarta del Consejo de Estado ha dicho:

²⁰ Subrayado fuera de texto.

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Auto de 30 de agosto de 2018. Radicación número: 20001-23-39-000-2015-00473-01(23054). C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.

²² Subrayado fuera de texto.

²³ Dentro de ellos el auto del 5 de septiembre de 2013 de la Sección Cuarta, expediente 19001-23-31-000-2011-00514-01(19643), C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia. Allí se dijo: “(...) *cuando se pretendan discutir asuntos tributarios debe acudir directamente a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo sin agotar previamente la conciliación, pues se insiste en que no es un requisito de procedibilidad en estos casos*”.

“2.1. Por prohibición expresa del párrafo 2º del artículo 70 de la Ley 446 de 1998 y el párrafo 1º del artículo 2º del Decreto 1716 de 2009, los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario no son conciliables.

2.2. En las controversias que versen sobre asuntos tributarios, la parte demandante no está en la obligación de agotar el requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial para acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, contenido en el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, toda vez que el asunto no es conciliable.

Así pues, cuando se presente una solicitud de conciliación prejudicial en materia tributaria, el procurador no puede admitirla y está en la obligación de expedir la constancia de asunto no conciliable, dentro de los diez días calendario siguientes a la presentación de la solicitud, tal como lo dispone el numeral 3º del artículo 2º de la Ley 640 de 2001, tiempo en el cual se suspende el término de caducidad”²⁴.

Respecto del carácter tributario de las sobretasas, el artículo 157 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (sin la modificación introducida por la Ley 2080 de 2021) dispone:

“Artículo 157. Competencia por razón de la cuantía. Para efectos de competencia, cuando sea del caso, la cuantía se determinará por el valor de la multa impuesta o de los perjuicios causados, según la estimación razonada hecha por el actor en la demanda, sin que en ello pueda considerarse la estimación de los perjuicios morales, salvo que estos últimos sean los únicos que se reclamen. En asuntos de carácter tributario, la cuantía se establecerá por el valor de la suma discutida por concepto de impuestos, *tasas*, contribuciones y sanciones.

[...]²⁵.

Teniendo en cuenta lo anterior, como el conflicto que hoy está puesto a consideración del Juzgado es de carácter tributario, por cuanto versa sobre la sobretasa y/o porcentaje ambiental, y no es susceptible de conciliación, de conformidad con el párrafo 2º del artículo 70 de la Ley 446 de 1998 y el párrafo 1º del artículo 2º del Decreto 1716 de 2009, la decisión que se impone es la de improbar el acuerdo conciliatorio celebrado entre la Corporación Autónoma Regional de Boyacá y el municipio de Gámeza, tal como lo hizo la Sección Primera del Consejo de Estado mediante auto de 8 de julio de 2010 dentro del proceso radicado con el número 13001-23-31-000-2008-90130-01, que resolvió un caso similar al que acá se plantea²⁶.

Ahora, aun cuando el pago de intereses moratorios por la transferencia extemporánea del porcentaje ambiental no corresponde al concepto de ingresos tributarios (es decir, que son obligaciones independientes)²⁷, el despacho no

²⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia de 1 de agosto de 2016. Radicación: 130012331000201000478 01 (19399). C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Subraya el Juzgado.

²⁵ Se resalta.

²⁶ Allí se decidió el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte convocada contra el auto mediante el cual Tribunal Administrativo de Bolívar improbió el acuerdo conciliatorio celebrado entre la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique y el Distrito Turístico, Histórico y Cultural de Cartagena de Indias.

²⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia de 24 de junio de 2021. Radicación número: 08001-23-33-000-2018-01048-01(25280). C.P. Julio Roberto

aprobará parcialmente el acuerdo conciliatorio, por ese solo concepto, toda vez que si bien se anexó un certificado con la liquidación de los intereses moratorios generados por la transferencia extemporánea, el cual fue expedido por el área Administrativa y Financiera y el área de Tesorería de Corpoboyacá²⁸, este resulta insuficiente para determinar concretamente el valor presuntamente adeudado, en cuanto allí no se explica por qué motivo o bajo qué criterio estos fueron liquidados entre el 16 de enero de 2020 y el 30 de junio de 2021, y en la solicitud de conciliación tampoco se da razón de ello.

En todo caso, debe advertirse que, aun cuando no pueda exigirse la conciliación prejudicial en materia tributaria, podrán conciliarse las sanciones e intereses de asuntos tributarios, siempre que exista una ley que así lo autorice²⁹, y, en este caso, la apoderada de Corpoboyacá no señaló con fundamento en qué ley es procedente la conciliación que pretende.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Jueza Primera Administrativa del Circuito de Sogamoso, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: Improbar la conciliación extrajudicial efectuada el 31 de agosto de 2021 entre la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, como convocante, y el municipio de Gámeza, como convocado, ante la Procuraduría 69 Judicial I para Asuntos Administrativos.

SEGUNDO: Déjense las constancias y anotaciones pertinentes en el sistema de información judicial.

Piza Rodríguez. En dicha sentencia se dijo: “3.3- Respecto al valor objeto de transferencia por parte de los municipios, este corresponde al porcentaje del total del recaudo del impuesto predial. Al respecto, esta Sección en sentencia del 8 de octubre de 2015 (exp. 20345, CP: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas) señaló que el recaudo del porcentaje ambiental no incluye los intereses de mora ni las sanciones por cuanto estos no corresponden al concepto de ingresos tributarios. // [...] 3.5- En el presente caso, existe una relación jurídica entre el Distrito y la Corporación respecto al traslado del porcentaje, cuya naturaleza según lo conceptualizado por la Sala de Consulta y Servicio Civil es la de una obligación de hacer, y otra independiente que corresponde a los intereses moratorios por el traslado extemporáneo del porcentaje previsto en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015, que es una prestación de dar. En este sentido, no le asiste razón al demandante, al equiparar el fundamento de no subordinación respecto del porcentaje ambiental y el supuesto de la causación de intereses moratorios. No prospera el cargo de la apelación”. Subrayado fuera de texto.

²⁸ Expediente judicial electrónico, documento 002, página 11 a 13.

²⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Auto de 30 de agosto de 2018. Radicación número: 20001-23-39-000-2015-00473-01(23054). C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez. Allí se dijo: “En todo caso, debe advertirse que, aun cuando no pueda exigirse la conciliación prejudicial en materia tributaria, podrán conciliarse las sanciones e intereses de asuntos tributarios, siempre que exista una ley que así lo autorice, tal como ha sucedido con las leyes 1111 de 2006, 1607 de 2012, 1739 de 2014 y 1819 de 2016, entre otras, en las cuales se permitió, de forma temporal, la conciliación”.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

YOHANA ELIZABETH ALBARRACÍN PÉREZ
Jueza

vmgv



Firmado Por:

Yohana Elizabeth Albarracin Perez
Juez
Juzgado Administrativo
001
Sogamoso - Boyaca

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **d54ab6bf72f3b42f307e55352377b75886b2432c40a4e46145c4b3045e0b53a5**
Documento generado en 07/12/2021 07:18:25 AM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>