

Prescripción del impuesto predial junto con la sobretasa ambiental como parte del patrimonio público, frente al principio de confianza legítima

Mireya Isabel Chaparro Acosta

Universidad Santo Tomás

Facultad de Derecho

Maestría en Derecho Administrativo

Tunja

2023

Prescripción del impuesto predial junto con la sobretasa ambiental como parte del patrimonio público, frente al principio de confianza legítima

Mireya Isabel Chaparro Acosta

**Trabajo de grado para optar por el Título de:
Magister en Derecho Administrativo**

**Director (a):
Carolina Bayona**

**Universidad Santo Tomás
Facultad de Derecho
Maestría en Derecho Administrativo
Tunja
2023**

Nota de aceptación:

Firma del presidente del Jurado

Firma del Jurado

Firma del Jurado

Tunja, 22 de agosto de 2023

Agradecimientos

Agradezco a mi directora de tesis Lady Carolina Bayona Estupiñan, quien, con su sabiduría y experiencia como docente de la Facultad de Derecho, me orientó por el sendero de la investigación jurídica. Sus comentarios y sugerencias fueron fundamentales para el desarrollo de este trabajo, así como también a mis profesores, por su sabiduría y guía a lo largo de este viaje educativo.

Dedicatoria

Dedico este trabajo a mis padres Luis Antonio y Petra de Transito, por su apoyo y comprensión, a mi compañero de vida Marco Rodrigo, a mis hija (o) Camila Andrea, Samuel Alejandro e Isabela. Esta tesis es un tributo a todos ustedes quienes han sido fuentes de amor incondicional quienes fueron mi luz y fuente de inspiración. Durante este viaje.

Tabla de Contenido

	Pág.
Introducción	11
Problema de investigación	14
Hipótesis	16
Estado del arte.....	17
Marco teórico	21
Protección del medio ambiente a través del Porcentaje Ambiental de los Gravámenes a la Propiedad Inmueble	21
De la prescripción de la acción cobro del impuesto predial junto con la sobretasa ambiental.	23
Las imprecisiones de la tesis.....	25
Prescripción de la acción de cobro.....	25
Afectación al principio de Confianza legítima	29
Preexistencia de obligaciones exigibles.....	30
Propuesta.....	31
El medio de exigencia de los recursos del porcentaje ambiental de los gravámenes de la propiedad inmueble destinados al medio ambiente	32
Objetivos	34
Objetivo general.....	34
Objetivos específicos	34
Interés de la investigación.....	35
Grado de innovación de la investigación	35
Método de investigación	36
Estructura de la investigación	36
El patrimonio público en Colombia.....	37
Bienes que su uso pertenece a todos habitantes.....	39

Bienes según necesidades y fines del Estado Social de Derecho	39
El interés Cultural como parte del patrimonio público	40
Bienes fiscales o afectados al uso público	40
El medio ambiente como parte del patrimonio público	41
El medio ambiente un bien de carácter fiscal de uso publico	42
La Transferencia Ambiental es un bien común o fiscal del Estado	48
Mecanismos de protección del patrimonio público en Colombia	48
Acción de cumplimiento	49
Contraloría General de la Nación Custodia el Patrimonio Público	50
El principio de confianza legitima	52
Bienes Fiscales del Estado Imprescriptibles	57
Naturaleza de los recursos de la transferencia ambiental	61
Contraste entre el principio de confianza legítima frente a la imprescriptibilidad de los bienes fiscales del Estado.....	63
Principio de Coordinación.	66
Colombia Estado Social de Derecho.....	67
Función Pública	71
Función Administrativa- Principio de Coordinación.....	72
Naturaleza Jurídica los Municipios.....	74
Naturaleza Jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales	74
Relación jurídica entre los Municipios y Corporaciones Autónomas Regionales.....	76
Elementos constitucionales, jurisprudenciales y legales del impuesto predial unificado y su Prescripción.....	81
Elementos constitucionales del impuesto predial unificado	84

Los Principios que Concurren en la Tributación	87
Marco Jurisprudenciales del impuesto predial unificado.....	88
Elemento Legal del impuesto predial unificado	92
Elementos del impuesto predial unificado	94
De la prescripción de la acción cobro del Impuesto Predial Unificado	95
Gestión de Cobro un límite a la acción de prescripción de cobro.....	99
Obligaciones de medio y de resultado en el proceso de recaudo del porcentaje ambiental del gravamen a la propiedad inmueble.	102
Analizar la tesis de imprescriptibilidad del Porcentaje Ambiental de los Gravámenes a la Propiedad Inmueble en la forma de la sobretasa ambiental indicada por la Contraloría General de la Nación bajo el análisis casuístico.	106
Etapas del Porcentaje Ambiental de los Gravámenes a la Propiedad Inmueble y Traslación Ambiental y fiscalización del recurso público.....	106
Actuación funcional de los Municipios y Corporaciones Autónomas Regionales	113
Tesis Imprescriptibilidad de la Sobretasa Ambiental Indicada por la Contraloría General de la Nación – Gerencia Departamental De Boyacá	114
Análisis desde la vigencia 2015 hasta 2019 de Corpoboyacá para observar si las prescripciones de la sobretasa e intereses realizadas por los 22 Municipios de la Jurisdicción, afectaron el presupuesto de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá.....	117
Tesis de la Contraloría General de la Nación -Informe de Auditoria CGR-CDMA- GDCB No. 006. Mayo de 2020, que afectó el principio de confianza legítima - Casos concretos	123
Propuesta para reglamentar la Sobretasas Ambiental	133
Conclusiones	138
Referencias.....	141

Lista de Tablas

	Pág.
Tabla 1. Etapas y características jurídicas del recaudo del porcentaje o sobretasa ambiental y transferencia artículo 44 de la ley 1993.	110
Tabla 2. Análisis para establecer la ejecución presupuestal de vigencias 2015 a 2019.....	119
Tabla 3. Observación del ingreso frente a la ejecución vigencias 2015 a 2019 Corpoboyacá ...	120
Tabla 4. Solicitudes de prescripción de sobretasa e interés de municipios a Corpoboyacá	126
Tabla 5. Fallos de responsabilidad fiscal y judicial	130

Lista de Figuras

	Pág.
Figura 1. Prescripciones sobretasa ambiental vigencia 2019.....	64
Figura 2. Excedentes financieros	121
Figura 3. Formato del sistema integrado de gestión de calidad Corpoboyacá.....	122

Introducción

Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de república, descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales y su organización o estructura está definida en rama legislativa, ejecutiva y judicial, además de estas existen otros órganos del Estado como son los órganos autónomos e independientes, que están creados para cumplir fines del Estado y los cuales, al tener diferentes funciones deben coordinarlas de forma armónica para el desempeño de sus consumaciones estatales. (Const, art 1-285).

La presente investigación está enfocada en la función que realizan los municipios en el recaudo del impuesto predial unificado junto con la sobretasa ambiental e intereses o porcentaje ambiental y posterior transferencia ambiental a las Corporaciones Autónomas Regionales recursos que son para el medio ambiente, estas funciones son vigiladas por la Contraloría General de la Nación en fundamento al manejo de los recursos públicos que administran.

Es fundamental para la investigación indagar sobre los preceptos legales que hacen parte del sistema jurídico, jurisprudencia, doctrina, leyes, decretos, casuística, en especial con la potestad que tienen los municipios para recaudar y prescribir el impuesto predial unificado junto con los demás gravámenes de acuerdo a los postulados del Estatuto Tributario.

De igual forma, se hace necesario identificar a que categoría de los bienes del patrimonio público pertenecen los recursos de la transferencia ambiental, indicados en el artículo 44 ley 99 de 1993, ya que dentro del patrimonio y rentas de Corporaciones Autónomas Ambientales está identificado los peculios recibidos por concepto de porcentaje ambiental del impuesto predial unificado. (ley 99, 1993, art 46). Observando que el tributo en estudio es recolectado por los municipios con cargo al amparo del medio ambiente y recursos naturales no renovables, siendo un porcentaje establecido por el legislador sobre el impuesto predial unificado.

Del mismo modo, entendiendo que los municipios y las Corporaciones Autónomas Regionales, son entidades publicas que por su naturaleza manejan funciones y objetivos estatales, son instituciones que representan las obligaciones y derechos del estado permitiendo su materialización, por consiguiente, es necesario analizar cómo trabajan para cometer en debida forma su función, haciendo un desarrollado de la relación que surge entre las dos entidades públicas.

Siendo los municipios o entidades territoriales como se les conoce y caracterizados por ser el eje fundamental de la división política administrativa del Estado de Colombia, entidad oficial que tiene particularidades constitucionales y legales específicas de autonomía; política, fiscal y administrativa, dando pleno cometido a sus preceptos de estamento, con objetivos de prestar el mejoramiento de la calidad de vida y bienestar a los habitantes de su territorio o jurisdicción. (Ley, 136,1994, art.1).

Las Corporaciones Autónomas Regionales, son de origen constitucional tiene como objeto la guarda y cuidado del medio ambiente y recursos naturales no renovables, que también tiene unas características que la situación como un órgano especial del Estado de Colombia, razón por la cual, es denominada ente corporativo, ya que son creados por el legislador con características determinadas en la ley; (...) integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidro geográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica. (Ley, 99, 1993, art.23)

Examinando que las dos entidades públicas pertenecen a la rama ejecutiva del Estado de Colombia y por orden del legislador realizar un trabajo mancomunado para recaudar y ejecutar recursos para el cuidado del medio ambiente, para cumplir con el mandato constitucional artículo

317 inciso 2 que ordena los parámetros desde los cuales debe estar fijado el tributo sin que excediera del promedio de las sobretasas ya existentes con destinación a la entidad encargada del medio ambiente.

Siendo necesario vislumbrar que es una transferencia ambiental, que entidad pública tiene la potestad de recaudo, transferencia y al igual la facultad de administración y ejecución del recurso público, por tanto, es pertinente desarrollar el principio de coordinación ya que las dos entes públicos mencionadas deben acatar el deber legal, que tienen respecto de los rubros presupuestales de sobretasa ambiental, pues una de ellas es denominada la recaudadora la otra propietaria del derecho de ambiental.

Haciendo un análisis panorámico de las diferentes etapas que estableció el artículo 44 de ley 99 de 1993 y su decreto reglamentario, para el recaudo y transferencia ambiental, desde el entendimiento de la denominación de sobretasa e interés o porcentaje ambiental dado; el primer concepto se toma de acuerdo al avalúo del bien inmueble que sirve de base para liquidar el impuesto predial y el segundo sobre el total del valor recolectado del impuesto predial unificado y observado los porcentajes legales.

Las fuentes jurisprudenciales a consultar de la Corte Constitucional, Consejo de Estado, Corte Suprema de Justicia y Tribunal Administrativo de Boyacá, para al presente investigación se limitan dentro de los años 1991 a 2023, esto con el fin de establecer un parámetro de tiempo en razón a que los criterios jurídicos pueden variar de acuerdo a las circunstancias de hecho y derecho que se presentan y que pueden afectar las decisiones de acuerdo a los criterios interpretativos del operador de justicia.

Problema de investigación

¿Cómo la prescripción de la acción de cobro del impuesto predial junto con la sobretasa ambiental puede afectar el principio de patrimonio público de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá y el principio de confianza legítima?

Para resolver el planteamiento es necesario acudir a los fundamentos jurídicos del porcentaje ambiental que se recauda del gravamen a la propiedad inmueble o impuesto predial unificado, además en el entendido que la sobretasa ambiental e interés o porcentaje ambiental está ligado al impuesto predial unificado que recaudan las entidades territoriales bajo dicha la modalidad la cual es optativa por el Concejo Municipal.

Estudiando el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, norma jurídica que establece que una parte del porcentaje del pago del impuesto predial sea predestinada a la protección del medio ambiente y derecho que es propietaria la Corporación Autónoma Regional, escribiendo la forma y los parámetros legales para su acatamiento. (Decreto 1076, 2015).

Para a la presente investigación se focalizará en la prescripción de la sobretasa e interés, desde la tesis de la Contraloría General de la Nación – Gerencia Departamental de Boyacá, muestra que 22 municipios de la jurisdicción de CORPOBOYACÁ, para la vigencia 2019, expedidos actos administrativos mediante los cuales declararon la prescripción de la acción de cobro del impuesto predial unificado junto con la sobretasa e intereses de esta, que según conclusiones del ente de control afecta el patrimonio público de la Corporación por el valor de quinientos sesenta y siete millones trescientos mil trescientos veintiocho mil pesos (\$567.300.328) m/cte y que la responsabilidad es compartida entre la dos entidades públicas, indicando además que el derecho ambiental es de carácter imprescriptible, ya que afecta al principio de patrimonio público, mostrando a través de casuística como se perturba el principio de Confianza Legítima.

Que los actos administrativos que expiden los municipios de la jurisdicción de la Corporación Autónoma de Boyacá, bajo los fundamentos legales de la prescripción de la acción de cobro indicada en el art. 817 del Estatuto Tributario expedidos en la anualidad 2019, tienen efectos negativos sobre los ingresos de las entidades territoriales y la Corporación para la misma vigencia.

Hipótesis

La tesis Contraloría General de la Nación – Gerencia Departamental de Boyacá que declaró la imprescriptibilidad de la sobretasa ambiental e intereses, no diferenció los conceptos de derecho de acción de cobro con recaudo efectivo de la sobretasa e interés que debe realizar Municipio de este gravamen junto con el impuesto predial unificado y además con la obligación de derecho de transferencia ambiental a las Corporaciones Autónomas Regionales, siendo son dos situaciones jurídicas que se regulan jurídicamente diferente.

Para calificar la sobretasa ambiental e interés como derecho prescriptible se debe dar un vistazo desde la calificación y regulación que tiene el derecho principal impuesto predial unificado y por la obligación de gestión de cobro, es decir, obligación de medio y lo contrario para la transferencia ambiental como derecho imprescriptible, es decir, como obligación de hacer.

La tesis de la imprescriptibilidad de la sobretasa e interés generó afectación a la confianza legítima.

El concepto sobretasa ambiental e intereses se les debe aplicar el fenómeno jurídico de imprescriptibilidad para garantizar la protección del principio de confianza legítima y de medio ambiente.

Estado del arte

El legislador establecido un derecho para el medio ambiente, para tal fin, afecto un porcentaje del impuesto predial unificado y fue denominado porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble, para lo cual, deben actuar de forma coordinada los municipios de las jurisdicción de Corporación Autónoma Regional, para recaudar los recursos oficiales, los cuales hacen parte del patrimonio y rentas de las Corporaciones de acuerdo al 46 de ley 99 de 1993, porcentaje ambiental del gravamen predial, que deben ser transferidos a los municipios.

El recurso público debe ser recolectado por los municipios con cargo al amparo del medio ambiente y recursos naturales no renovables, siendo un porcentaje determinado por el legislador sobre recaudo del impuesto predial unificado que tiene dos formas de adopción y se realiza mediante acuerdo municipal y son denominadas porcentaje ambiental y/o sobretasa e interés por ello tiene dos porcentajes de recaudo diferentes pero que en la primera fase reciben el carácter tributario y en la segunda fase denominados transferencia ambiental son recursos públicos que reciben la denominación de imprescriptibles por su destinación.

En síntesis, podría decirse que respecto de la transferencia ambiental, se ha escrito y reflexionado, pero sobre la prescripción de la acción de cobro de las sobretasa e interés con el impuesto predial existe poco conocimiento, tal vez, en virtud a que es una problemática que surge es de las potestades o autonomía que tiene el municipio para la administración, recaudo y disposición del impuesto predial unificado junto la sobretasa ambiental e intereses o porcentaje ambiental, habiendo vacíos legislativos específicos fuente misma de interpretaciones diferentes en las funciones de gestión de cobro, recaudo como obligación de medio y recolecta efectiva de los recursos públicos ya denominados derechos de transferencia ambiental.

Los compromisos legales que tiene la entidad territorial a favor de la Corporación Autónoma Regional, están determinados de forma distinta por la ley, pero que la practicidad de la función ha llevado a interpretaciones a diferentes y por consiguiente la regulación más específica en cuanto a la denominación del recurso público, ha sido desarrollo principalmente jurisprudencial.

El porcentaje ambiental o sobretasa nace de una proporción del impuesto del impuesto predial unificado y al mismo se le deben aplicar las normas del estatuto tributario tanto para su recaudo como para su prescripción, cobijados por la acción de reparación directa y acciones fiscales en la primera parte por así denominarle y la segunda parte ya recibe las caracteriterias de un derecho de orden imprescriptible guardado y protegido con la acción constitucional de cumplimiento, actuaciones administrativas y judiciales dadas en razón de las características o los derechos involucrados.

A nivel nacional el desarrollo ha sido eminentemente jurisprudencial, en virtud de la consagración en la Constitución de 1991, en la cual, se ordenó que debía destinarse un porcentaje del impuesto predial unificado con destinación específica para la protección del medio ambiente y de los recursos naturales no renovables, acto que ha generado diferentes controversias de acuerdo a la función que debe realizar cada entidad y tendiendo como característica principal la calificación del recurso público ya que desde la óptica tributaria es prescriptible para la gestión de cobro del Municipio e imprescriptible para transferencia de lo recolectado, siendo catalogado el medio ambiente como un derecho fundamental.

El inicio de las diferentes acciones, fiscales y judiciales se iniciaron para la protección y reparación del recurso público y mismas son desplegadas por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá y la Contraloría General de la Nación – Contraloría Departamental de Boyacá en razón de la competencia asumida, siendo la fuente el informe de auditoría con incidencia fiscal de 2019

emitido por la Gerencia Departamental de Boyacá - Contraloría General de la Nación, que según este ente fiscal en el año 2019 se afecta el patrimonio público de la Corporación con la prescripción de la cobro del impuesto predial junto con la sobretasa e interés.

La proliferación de estas acciones da origen a diversas posiciones jurídicas, que tienden a la protección plena del principio patrimonio público y los derechos del medio ambiente, hasta llegar al tema relacionado con el término de prescripción de la acción; figura ante la cual se encontró con un vacío normativo, porque la legislación nacional no ha regulado la prescripción de la acción de cobro de la sobretasa ambiental e interés frente al concepto de imprescriptibilidad del del recurso público destinado al medio ambiente.

Hacia el año 2020 la Contraloría General de la Nación – Gerencia Departamental de Boyacá, establece la tesis que aplicable de la prescripción de acción de cobro a la sobretasa e interés que realizan los Municipios en razón del fundamento tributario de cinco años y se pasa al extremo de la imprescriptibilidad de la acción, argumentando que los recursos de la sobretasa ambiental de un derecho orden imprescriptible porque la propietaria del derecho es la Corporación Autónoma Regional y el municipio no puede disponer de este.

Esta nueva posición afecta ostensiblemente el principio de confianza legítima, porque las dos entidades entran en contraposición y juego de competencias y los ciudadanos y funcionarios de las dos entidades se ven afectados por lo siguiente: 1. Los municipios prescriben el impuesto predial unificado junto con las sobretasa e interés y son demandados por la Corporación a través de acciones de reparación directa, 2. Los municipios prescriben el impuesto predial y no la sobretasa e intereses, indicando que la corporación es la propietaria del derecho y esta tiene la facultad de disposición, 3. Los ciudadanos propietarios, poseedores, tenedores, de los bien raíces en medio del limbo jurídico, porque ninguna entidad se hace responsable, 4. La Contraloría

General de la Nación inicia procesos de responsabilidad fiscal, en contra de funcionarios públicos de las entidades porque la afectación al patrimonio público. Siendo la discusión actual de los despachos contenciosos administrativos, procesos fiscales en contra del funcionario con vocación de gestores fiscales y la ciudadanía presentando peticiones a las dos entidades para que decidan sobre la prescripción de la sobretasa ambiental e intereses.

Marco teórico

La investigación se enmarca necesariamente dentro los conceptos generales de las siguientes figuras que servirán de referencia para abordar y resolver el problema planteado en la investigación:

Protección del medio ambiente a través del porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble

La Conferencia de las Naciones Unidas de Estocolmo de 1972, fue la primera conferencia en la cual se expuso la necesidad de establecer el medio ambiente como un tema importante para la humanidad y por consiguiente en Colombia, se expidió el Decreto 2811 de 1974, norma jurídica que reglamenta temas relevantes con el fin de dar inicio a la concientización de hacer un mejor uso y proceder para el cuidado para la conservación de los recursos naturales en especial no renovables.

En la Constitución Política de 1991, se consagró la protección del medio ambiente y de los recursos naturales no renovables en el inciso 2 del artículo 317, en desarrollo de este mandato se expidió la ley 99 de 1993, por la cual se creó el Ministerio de Ambiente, Corporación Autónoma Regional, además organizó el sistema nacional ambiental y definió el ordenamiento ambiental territorial para planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables y demás de orden a los recursos relacionados con el medio el ecosistema natural.

Además, el canon constitucional destina un porcentaje del impuesto predial unificado, para el medio ambiente indicando como límite de la proporción el no exceder del promedio de las

sobretasas existentes, siendo el propietario de este recurso publico las Corporaciones Autónomas Regionales y en Colombia por disposición constitucional únicamente son los municipios los competentes para gravar y recaudar los recursos provenientes de la propiedad raíz.

Las entidades territoriales a través de los concejos municipales deciden anualmente, si recolectaban el porcentaje de la propiedad inmueble a través de sobretasa e interés y/o porcentaje ambiental. Por tanto en el entendido que los municipios son los propietarios del gravamen predial unificado, para gravar, administrar, gestión su cobro y disposición legal del derecho, dieron inicio al cumplimiento, para cual afectado el porcentaje a la propiedad inmueble y empezaron a girar los recursos como lo indica la ley ambiental acuerdo al decreto 1339 de 1994, norma jurídica que reglamento el porcentaje del impuesto predial a favor de las CAR, en desarrollo del artículo 44 de la Ley 99 de 1993.

La norma en mención establece en el artículo 48 estable que el Control Fiscal de los recursos de las CAR, está a cargo de la Contraloría General de la República, por consiguiente y de acuerdo a su competencia este ente de control, realizo auditoria a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá en la año 2020 y como realiza un control posterior a la función, la vigencia custodiada fue la del anualidad de 2019, quedando hallazgo fiscal N. 2 (A) (F) (D) (01) — prescripciones sobretasa ambiental- con presuntas incidencias fiscal, disciplinaria y otras incidencias.

De acuerdo con el análisis efectuado por la Contraloría General de la Nación, Gerencia Departamental de Boyacá, muestra que 22 municipios de la jurisdicción de Corpoboyacá, para la vigencia 2019, expedidos actos administrativos mediante los cuales declararon la prescripción de la acción de cobro del impuesto predial unificado junto con la sobretasa e intereses de esta, que según conclusiones del ente de control afecta el patrimonio público de la Corporación por el valor

de quinientos sesenta y siete millones trescientos mil trescientos veintiocho mil pesos (\$567.300.328) m/cte y que la responsabilidad es compartida entre la dos entidades públicas.

Los actos administrativos que expiden los municipios de la jurisdicción de la Corporación Autónoma de Boyacá, bajo los fundamentos legales de la prescripción de la acción de cobro indicada en el artículo 817 del Estatuto Tributario expedidos en la anualidad 2019, tienen efectos negativos sobre los ingresos de las entidades territoriales y la Corporación para la misma vigencia.

La actuación administrativa realizada por municipios era vista desde el ámbito del derecho como una facultad legal dada a estas entidades públicas y por lo cual la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, así lo entendía y se realizaba el seguimiento a la transferencia sin mayor reparo a los actos prescriptivos, pero a partir de la tesis del año 2020 la Gerencia Departamental de Boyacá- Contraloría General de la Nación, en la cual, argumenta que no basta con recibir la información de los derechos prescritos y sus valores, sino que es un deber legal de la Corporación ir mas halla y ejercer una revisión más rigurosa de las decisiones administrativos ya que afectan directamente sus derechos y el cálculo de la contribución ambiental, ya que es el propietario del derecho.

Por ello, la investigación se encamina esencialmente: al estudio de la figura de la prescripción de la acción de cobro, a evidenciar las imprecisiones de la tesis, con la afectación al principio de confianza legítima y los derechos del medio ambiente para proponer una tesis con la que sea viable la protección plena de los dos principios.

De la prescripción de la acción cobro del impuesto predial junto con la sobretasa ambiental

Fue la prescripción de la acción de cobro que decayó en el hallazgo fiscal del informe 2020 en la cual se revisó la anualidad de 2019 de la Corporación autónoma de Boyacá, que genero

procesos de responsabilidad fiscal, controversias judiciales e incertidumbre de competencias en las dos entidades públicas y los propietarios, poseedores, tenedores, de los bienes raíces y que están en medio del limbo jurídico, porque ninguna entidad se hace responsable del derecho ambiental, en virtud a que en la legislación colombiana no existe regulación específica al respecto. Este vacío ha obligado a los jueces a dar aplicación a normas que regulaban relaciones tributarias de derecho público como el Estatuto Tributario – Decreto 624 de 1989; disposiciones que consagraban un término de cinco años para la prescripción de la acción de cobro de las acreencias tributarias, siendo esta una obligación de medio.

Pero la brecha jurídica está en la sobretasa y/o el porcentaje ambiental son recursos de carácter prescriptible o imprescriptible para la gestión de cobro, ya que según concepto de la sala civil del Consejo de Estado para el año 2005, cuando se presenta recolección efectiva de los provenientes de dichos conceptos se convertían en imprescriptibles y que la acción pertinente es la acción de cumplimiento.

Pero, en razón a la tesis de la Contraloría General de la Nación-Gerencia Departamental de Boyacá, frente a que en el momento de expedir los actos de prescripción del impuesto predial junto con la sobretasa e interés se afecta los recursos públicos de la Corporación, además porque estos erarios tiene de destinación específica para proyectos ambientales, por tanto, se abrió la puerta a que la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, iniciara acciones administrativas denominadas acción de reparación directa ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa con la responsabilidad de falla en el servicio en contra de los municipios por no realizar gestión de cobro, es decir, por no realizar todos los actos necesarios para cumplir con el deber legal para garantizar efectivamente los recursos del Estado en especial lo del medio ambiente.

Los procesos de responsabilidad fiscal se iniciaron en la CGN – Gerencia Departamental de Boyacá y posteriormente fueron enviados a la Contraloría General de Boyacá, donde se realizó ruptura de la unidad procesal y se iniciaron procesos de responsabilidad fiscal en contra de los gestores fiscales de los 22 Municipios siendo los investigados alcalde y tesorero y uno en contra de la subdirectora de Administrativa y financiera de la Corporación y tesorero en razón de que tienen vocación de gestores fiscales. (Contraloría General de Boyacá, Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal, Auto No 407, 2021).

Que Tribunal Administrativo de Boyacá abandona la tesis de la prescripción de la acción de cobro como fundamento para su decreto en una potestad legal del municipio e indica la tesis de que este derecho no es absoluto sino relativo, toda vez, que la entidad territorial debe probar que uso los medios para garantizar el cobro del recurso público impuesto predial unificado y los demás gravámenes que se deprenden de este en especial y la sobretasa ambiental e interés.

Las imprecisiones de la tesis

Ante la problemática descrita esta investigación se propuso identificar las imprecisiones de la nueva teoría. Y para lograr este objetivo se estudiaron entre otras figuras, prescripción de la acción de cobro, obligación de medio y obligación de hacer e imprescriptibilidad de la sobretasa e interés.

Prescripción de la acción de cobro

La noción de prescripción es un modo o forma de extinguir un derecho u una obligación como resultado de la no exigencia durante un lapso de tiempo establecido para su exigencia. La

prescripción de la acción busca que las relaciones jurídicas no permanezcan en el tiempo de forma indefinida, siendo necesario los elementos del transcurso del tiempo y la falta de acción del acreedor. El fin que persigue la extinción de la acción es reglamentar que no se vivan situaciones jurídicas prolongadas de forma indefinida en el tiempo generando incertidumbre por falta de ordenación jurídica, con el objetivo de establecer dentro del sistema normativo garantías, seguridad y preservación del orden público.

De conformidad con la descripción de la norma civil, esta es definida como una de las formas de pérdida las acciones o derechos por no ejercerlas durante cierto lapso de tiempo y requiriendo de otros requisitos para su decreto. (Código Civil, art 2512). Siendo un modo de perder los derechos o acreencias como resultado de falta de gestión de cobro, como lo es para la presente investigación el decreto de prescripción del impuesto predial unificado con la sobretasa e interés, siendo esta un deber legal del municipio.

El procedimiento para el cobro del impuesto predial unificado que realizan los Municipios esta fundado en la Ley 383 de 1997 y la Ley 788 de 2002, que ordenan que las entidades territoriales deben aplicar los preceptos legales del Estatuto Tributario para la prescripción de la acción de cobro. (Consejo de Estado. Sala de la Contencioso Administrativo, Radicación número: 05001-23-31-000-2011-01559-01-21531, 2016).

Para la vigencia del año 2019, veintidós (22) municipios de la jurisdicción de la Corporación Autónoma de Boyacá emitieron actos administrativos de prescripción del impuestos predial y los gravámenes anexos a este como el derechos de sobretasa ambiental e interés, porque había transcurrido más de cinco (5) años contados a partir de la tiempo en que se hace exigible la obligación tributaria, artículo 817 del Estatuto Tributario, norma jurídica que dispone que la acción de cobro de las obligaciones fiscales prescribía en cinco años.

La tesis que se venía manejando es que los municipios tienen la facultad de decretar la prescripción de la acción de cobro del impuesto predial unificado y demás derechos que se desprenden de este como es la sobretasa e interés y pues así se venía realizando hasta el año 2020 ya que no se había presentado demanda alguna en contra de los municipios.

La Corporación Autónoma Regional de Boyacá, recibía la transferencia ambiental bajo los postulados de buena fe, es decir, confiaba que el municipio hiciese su función de acuerdo a los parámetros legales fijados para ello y razón por la cual que no avizoraba la existencia de algún daño que pudiese calificarse de ser cierto o real, pues no se había visto la necesidad de la responsabilidad del ente municipal, ya que solo en la medida que los sujetos pasivos que son los propietarios de los bienes raíces paguen el tributo junto con la sobretasa e interés, se constituye el derecho de ser transferido a la Corporación de lo contrario si no existe recaudo no hay derecho. (Consejo de Estado, Sala de Contencioso Administrativo, Radicación número: 25000-23-27-000-2012-00456-01(20345), 2015)

La tesis actual que se está manejando, es que con los actos administrativos mediante los cuales se declara la prescripción de la acción de cobro del impuesto predial y los demás gravámenes como la sobretasa e interés, deja a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, sin ninguna herramienta jurídica para reclamar el valor de la sobretasa ambiental e interés, lo cual, solo puede ser recogida al instante de la cancelación del referido impuesto predial, causándole a esta entidad una afectación en el ingreso y con ello se causa un daño al patrimonio de la autoridad ambiental y por ende al medio ambiente ya que se pueden ver afectados los proyectos ambientales. (Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No 5, Radicación número: 15001-33-33-008-2021-00066-01, 2023)

Convirtiéndose en una nueva tesis, de cierta forma pone un límite a la potestad de prescripción de la acción de cobro de impuesto predial con los demás gravámenes es especial la sobretasa ambiental e intereses, es decir, tal facultad legal no es absoluta sino relativa ya que el municipio debe realizar gestión de cobro que consiste en que la administración municipal debe desplegar su misión para el recaudo de las obligaciones tributarias a través: cobro persuasivo, trámite administrativo, del cobro coactivo.

Razón misma, por lo que la Contraloría General de Boyacá, asumió la competencia de los procesos fiscales y la Corporación Autónoma de Regional de Boyacá, emprendió demandas de reparación directa en contra de los veintidós (22) municipios de su jurisdicción que prescribieron el impuesto predial junto con la sobretasa ambiental e interés, es fundamento de informe de auditoria del año 2020 y por consiguiente se abre la brecha entre las providencias emitidas por la jurisdicción contenciosa administrativa y los fallos fiscales emitidos por la Contraloría General de Boyacá.

Ente fiscal departamental ha emitiendo fallos en los cuales indica que archiva los procesos fiscales en razón de que el cobro de tributos están calificados como de medios, pues la administración despliega su gestión para el recaudo de las obligaciones tributarias, sin embargo, su resultado depende de la voluntad del contribuyente; por lo tanto, afirmar que los gestores fiscales, tienen asignada una obligación diferente a la de medio, sería desproporcionado y atentaría contra la sana lógica jurídica. (Contraloría General de la Nación, Dirección Operativa De Responsabilidad Fiscal, Archiva el Proceso de Responsabilidad Fiscal Radicado N° 021 – 2020, 2023), en tanto el Tribunal administrativo de Boyacá ha indicado que el municipio es responsable por falla en servicio por omisión en realizar una gestión de cobro adecuada y lo cual afecta el recaudo del derecho ambiental.

Afectación al principio de confianza legítima

El principio de confianza legítima en Colombia, nace de los axiomas de la buena confianza, es decir, que las actuaciones del Estado como de los particulares deben estar dentro actos de compasiva fe, que es preceptuada así: "Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas". (Constitución Política art.83).

Sin vacilación la institución de la prescripción de la acción de cobro, es una figura que los sistemas jurídicos han creado como una garantía de la confianza legítima que tienen mucho que ver con el principio de seguridad jurídica, porque con ella se da certeza a las relaciones jurídicas y se evita que permanezcan en el tiempo interminablemente.

Contar con el término prescriptivo de la acción de cobro a partir de la fecha que se hace exigible para el caso del impuesto predial unificado, es darle confianza legítima a las entidades y a los asociados del Estado, principio que va de la mano con el principio de seguridad jurídica confianza legítima, pero abrir la puerta que la Corporación Autónoma Regional puede acudir a la jurisdicción con su pretensión de daño en razón de la afectación de su patrimonio por el nexo causal del decreto de prescripción deja la parte pasiva de la pretensión en total incertidumbre, porque no tiene certeza de la facultad para la extinción de la acción.

Además que el principio de confianza legítima se afecta, por la tesis encontrada de la Contraloría General de la Nación – Gerencia Departamental de Boyacá, pues está fija que los municipios al prescribir los derechos ambientales afecta los derechos de patrimonio público y los derechos ambientales que son de orden imprescriptible esto en el informe de auditoría de 2020; la Contraloría Departamental de Boyacá, en el archivo del proceso fiscal que nació como causa

del informe establece que el recaudo de la sobretasa e interés es un derecho que está dentro de las obligaciones de medio porque se recolecta junto con el impuesto predial unificado, es decir, es un derecho accesorio al principal, por lo cual, se actuaría de forma desproporcionada al exigir un derecho ya prescrito. (Contraloría General de la Nación, Dirección Operativa De Responsabilidad Fiscal, Archiva el Proceso de Responsabilidad Fiscal Radicado N° 021 – 2020, 2023).

Ahora bien, el Tribunal Administrativo de Boyacá, muestra que los municipios deben garantizar la recolección de tributo junto los derechos derivados de este y especial la sobretasa ya que son recursos destinados para el medio ambiente, ya la existencia del daño antijurídico, así como de la falla en el servicio por omisión en el cumplimiento de la obligación de recaudo por parte del ente territorial, siendo el nexo causal tal omisión y el daño, por las liquidaciones efectuadas por el ente territorial respecto a la sobretasa ambiental y en s impuesto predial sobre el cual declaró la prescripción de la acción de cobro. (Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No 5, Radicación número: 15001-33-33-008-2021-00066-01, 2023)

Por lo anterior, se pudo demostrar en el estudio que ciertamente se ha presentado afectación al principio de confianza legítima. Pero esta dificultad se puede remediar con la implementación de una tesis moderada, que proteja en similares proporciones los principios involucrados, esto es, el principio de patrimonio público y confianza legítima

Preexistencia de obligaciones exigibles

Analizar el término de donde es posible calificar la sobretasa como derecho prescriptible y puede ser cobijado por la prescripción de la acción de cobro, siendo es un asunto que ofrece dificultad, precisamente, porque dependiendo de dónde se tome cambian sus consecuencias de

orden jurídico. Así por el ejemplo, si tiene en cuenta que es una facultad propia del municipio calificar y decretar la prescripción del impuesto predial con la sobretasa no existiría daño patrimonial.

Además, apoyado es el estudio que se efectuó en la presente investigación donde se muestra que no se afecta el patrimonio público de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, ya que para tal análisis se hizo un análisis cinco (5) vigencias anteriores a 2019 de proyecciones presupuestales, en la cual se explica cómo no afectó los ingresos para la vigencia 2019 de esta entidad en razón de las prescripciones realizadas por los veintidós (22) municipios de su jurisdicción.

Estudiado el municipio debe mostrar gestión de cobro para el decreto de la prescripción de acción de cobro del impuesto predial junto con los demás gravámenes en especial la sobretasa ambiental seguirá los procesos de responsabilidad fiscal y contencioso administrativo. Por ello, se exponen algunos argumentos que explicarán el por qué no debe tomarse la sobretasa ambiental como una como un derecho imprescriptible de forma general.

Luego de estudiar la problemática se muestra con casuística como se están afectando las garantías y protección de los dos principios involucrados en la controversia, la cual básicamente gira alrededor del estudio como figuras: afectación del patrimonio público con el decreto de prescripción de la sobretasa ambiental y con el principio de confianza legítima que lleva inmerso la seguridad jurídica.

Propuesta

Con esta propuesta se estructura una posición desde varios puntos de vista, para que disminuya o elimine la afectación del principio de confianza legítima, pues se propone una

interpretación que permita darle certeza al derecho, tanto del municipio como de la Corporación Autónoma Regional y ciudadanía en general, frente al decreto de la prescripción de la acción cobro del impuesto predial unificado con la sobretasa ambiental, actuación que se puede realizar sin que se presente una interpretación desproporcionada que afecte los derechos de las partes involucradas en la controversia.

El medio de exigencia de los recursos del porcentaje ambiental de los gravámenes de la propiedad inmueble destinados al medio ambiente

Los municipios a través de actos administrativos tienen la facultad de realizar el cobro del impuesto predial unificado junto con los demás gravámenes, como es para el caso la sobretasa e interés, para dar inicio al cobro debe existir con anterioridad el título que preste mérito ejecutivo, es decir, que tenga una obligación clara, expresa y actualmente exigible y que no esté incompleto por alguna condición o plazo. El procedimiento del está regulado en el Título VIII del Estatuto Tributario para la cobranza de las deudas fiscales por concepto de impuestos, anticipos, retenciones, intereses y demás (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Radicación número: 68001-23-33-000-2017-00850-01(2020).

Ahora el medio o acción idónea, que tienen las Corporaciones Autónomas Regionales para exigir el pago de la transferencia ambiental de los valores recaudados por el municipio por concepto de sobretasa ambiental o porcentaje ambiental es la acción de cumplimiento, mediante este instrumento jurídico es procedente exigir tal pago, en medida, que no corresponde a un gasto presupuestal de las entidades territoriales, ni a una obligación de dar, sino a una obligación de hacer en virtud de la calidad de menores tenedores o recaudadores del porcentaje

ambiental. (Consejo de Estado. Sala de la Contencioso Administrativo, Radicado 11001031500020170348500, (2018))

Objetivos

Objetivo general

Establecer si se afecta el patrimonio público de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá y el principio de confianza legítima, al prescribir el impuesto predial junto con la sobretasa ambiental.

Objetivos específicos

Definir el concepto de patrimonio público, el principio de confianza legítima y contrastarlo con la imprescriptibilidad de los bienes fiscales y mostrar el principio de coordinación entre entidades públicas en especial entre los municipios y las corporaciones autónomas regionales.

Explicar los elementos constitucionales, legales y jurisprudenciales que permiten la Prescripción del impuesto predial.

Analizar la tesis de imprescriptibilidad del porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble en la forma de la sobretasa ambiental indicada por la Contraloría General de la Nación bajo el análisis casuístico.

Proponer la reglamentación de la sobretasa ambiental en los municipios para garantizar el principio de confianza legítima.

Interés de la investigación

La evolución jurisprudencial sobre la trasferencia ambiental, trajo como consecuencia el amparo del mencionado derecho por parte de la Contraloría General de la Nación, pero dejó sin protección de confianza legítima para a los municipios al plantear la tesis de imprescriptibilidad de la sobretasa ambiental, lo cual, ha incentivó a que las entidades territoriales no decretar su extinción, a la Contraloría a abrir procesos de responsabilidad fiscal y a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá a presentar acción administrativas - reparación directa.

Así las cosas, cobra importante interés el estudio a profundidad sobre patrimonio público, impuesto predial unificado y la facultad de prescripción de la acción de cobro de este con los demás gravámenes y como se afecta la confianza legítima. Ello permitirá establecer la inconveniencia de la tesis de imprescriptibilidad del porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble en la primera fase y además se muestra casuística sobre el tema de investigación

Grado de innovación de la investigación

Lo constituye la propuesta de argumentos que demuestran las imprecisiones de la teoría vigente y la estructuración de un criterio jurídico, que propenda por la protección proporcional de los principios de patrimonio público y confianza legítima frente a la prescripción de la acción de cobro.

Método de investigación

En la presente investigación se utilizó una metodología analítica descriptiva y propositiva, mediante el análisis documental de literatura jurídica sobre el tema, revistas indexadas, análisis de la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, Tribunal Administrativo de Boyacá, Fallos de la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de Boyacá con miras a identificar el problema que genera la teoría vigente y a partir de ésta demostrar proponer una posible solución al problema planteado, que involucra principios constitucionales.

El enfoque de la investigación será cualitativo, pues se trata de proponer criterio jurídico, que contribuya a garantizar la protección integral dos principios constitucionales –del patrimonio público y confianza legítima.

Estructura de la investigación

La estructura de la investigación se presenta en tres títulos distribuidos de la siguiente forma:

CAPÍTULO 1: El patrimonio público en Colombia

En Colombia el patrimonio público hace parte del derecho estatal, por tanto, para cumplir con sus cometidos gubernamentales fundamenta las actuaciones a través de instituciones administrativas o través de particulares que prestan servicios que son de orden oficial, por ello, la finalidad de los bienes del Estado sin importar su categoría debe ser dirigidos de forma eficiente y responsable por quienes los disponen sin importar el vínculo con el Estado.

El patrimonio público está en el área de la administración pública, donde es ubicada en el derecho administrativo que pauta, organiza el funcionamiento de los responsabilidades y fines del Estado, para cumplir fines esenciales de servir a la colectividad, promover el bienestar general, para garantizar la efectividad de los derechos y deberes consagrados en la Constitución Política de 1991.

En Colombia la noción de patrimonio público proviene del derecho civil y en el presente trabajo se realizará un análisis o estudio desde el panorama del derecho administrativo, más aún si en la época moderna los Estados tienen bienes y ejercen sus derechos como cualquier persona jurídica, por tanto, Colombia es un Estado social de derecho (Const. art.1), situación jurídica que lo pone como el administrador, protector y garante del patrimonio público.

Para garantizar el cuidado y destinación del patrimonio público, estableció el ente de control denominado Contraloría General Nación, la cual, vigila la gestión de la de las entidades públicas, como de los particulares que operan bienes públicos, fijado el control es de forma posterior y selectivo, que incluye control financiero, gestión de resultado, con estimación de valías ambientales (Const., 1991, art. 267)

Por lo anterior, el Estado Colombiano es el protector, regulador y controlador del patrimonio público, siendo necesario conceptualarlo o definirlo como el conjunto de todas las haciendas o bienes, derechos y obligaciones que son propiedad del Estado, teniendo el deber de reglamentarlo a través de normas jurídicas de derecho administrativo, para la toma de decisiones, que se denomina actuaciones administrativas o judiciales que tiene como objeto la conservación protección del dominio estatal, esto lo realiza frente a otros países y con la ciudadanía en general.

En Colombia la doctrina ha definido el patrimonio público, en tres conceptos diferentes y estos son: el dominio eminente, el dominio público y el dominio privado y explicado por el profesor Libardo Rodríguez:

Dominio eminente: “es un poder supremo sobre el territorio, entendido este en su concepto más amplio, y lo ejerce el Estado potencialmente sobre todos sus bienes situados dentro de él, sea que la propiedad de aquellos que pertenecen al mismo Estado o a los particulares”: El dominio público; “... se trata o no de un derecho de propiedad, se ha llegado a la concepción de que si se trata de ese derecho, aunque con características especiales diferentes de la propiedad privada: El Dominio privado del Estado “este dominio privado están sometidos por regla general al mismo régimen que regula la propiedad particular, es decir, al régimen jurídico de derecho privado, y que, por lo mismo, la competencia para resolver las controversias que se presenten corresponde a la jurisdicción común. (Rodríguez, 2013, pp.288- 291).

Descripción del Patrimonio Público, desde el ámbito legal y desde el elemento que tiene que ver con la afectación o destinación de los bienes según las necesidades.

Bienes de dominio público:

“El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la nación”. (Const., 1991, art. 102) y más adelante en el mismo estatuto superior regla: “El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes” (Const., 1991, art. 332).

Bienes que su uso pertenece a todos habitantes

Por su parte, la norma civil trae la el concepto del derecho romano que instituye:

Se llaman bienes de la Unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio. Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales. (Código Civil., art. 674).

Bienes según necesidades y fines del Estado social de derecho

En la actualidad y en el entendido que la vida no es estática y por consiguiente el derecho tampoco, se ha ido observado otras fuentes de dominio de las cosas, bienes o derecho, donde el Estado los puede afectar desde destinación de los bienes, mirando un interés general y atendiendo principios y fines del Estado Social de Derecho, siendo prioritario que la propiedad cumpla la función social, siendo definido en la providencia del tribunal garante de la constitución:

(...) Los bienes que deben comprenderse en el dominio público se determinan no sólo por las leyes que califican una cosa o un bien como de dominio público; además es necesario que

concurra el elemento del destino o de la afectación del bien a una finalidad pública; es decir, a un uso o a un servicio público o al fomento de la riqueza nacional, variedades de la afectación que, a su vez, determinan la clasificación de los bienes de dominio público (Sentencia T-292, 1993)

El interés cultural como parte del patrimonio público

El patrimonio cultural enriquece la parte nacional permitiendo la unión entre lo colectivo y lo individual para conectar lo social y el territorio, su importancia radica en la transmisión de valores históricos, estéticos, políticos, religiosos, espirituales y naturales y que son estos últimos en el cual se enfoca la presente investigación, por ello, se explicara que se comprende por el concepto de la cultura y que la misma hace parte del patrimonio público para comprender sus componentes pero no se estudiara fondo por no ser el tema a estudiar a profundidad.

Bienes fiscales o afectados al uso público

Los bienes fiscales o afectados a uso público, están separados del derecho que gobierna la propiedad privada y por ello están clasificados en inembargables, imprescriptibles e inalienables y tienen el carácter de rango constitucional “Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”. (Const., 1991, art. 102).

El medio ambiente como parte del patrimonio público

La presente investigación se centra en estudiar un porcentaje que estableció el legislador a través de la ley 99 de 1993 en fundamento artículo 317 de la Constitución Política de 1991, y además en el entendido que la carta magna establece la protección del medio ambiente en más treinta de sus artículos, por lo cual, recibió la denominación de Constitución ecológica, esto en el entendido de reconocer que los recursos naturales son fundamentales para coexistir en un ambiente sano y el medio de subsistencia de una sociedad, necesario para la sobrevivencia de los seres humanos y demás especies que habitan la tierra, su utilidad es sustentar la vida y contribuir al riqueza y desarrollo servicios ecológicos.

Actualmente los recursos naturales, son protegidos para asegurar la continuidad de la vida de esta generación y las próximas, por ello, es necesario reglar el uso racional de protección de los mismos, por tanto, se adentrará en este tema para determinar si se afecta su protección cuando las entidades públicas encargadas de recaudar e invertir los recursos fijados en la ley 99 de 1993, no lo efectúan de la forma como se ordena esta regla jurídica y si esto trasgrede el patrimonio público.

Los recursos naturales renovables y la protección del medio ambiente, fueron incluidos en los bienes de uso público con el Decreto 2811 - Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, en esta norma jurídica se estableció que el Estado y los particulares deben participar en la defensa y manejo de estos recursos, ya son de utilidad pública e interés social.

El medio ambiente un bien de carácter fiscal de uso público

Dentro de los bienes fiscales de uso público o de la unión, se incluyeron los bosques existentes sobre predios baldíos, los recursos naturales como paramos, la tierra, el suelo y el subsuelo, la flora, la fauna, las calles, plazas, puentes y caminos, los ríos y demás.

En los bienes fiscales son aquellos que pertenecen al Estado, siendo del dominio privado de este y están fuera del servicio de la colectividad, pues tienen destinación específica y son uso privativo de la administración pública, y son aquellas tierras que están dentro de su territorio y que carezcan de otro dueño, las utilidades, intereses impuestos, tasas, valores, derechos y acciones, las minas, los recursos naturales no renovables, los inmuebles, muebles y todos los recursos del indicados en el presupuesto como de orden Público.

Es importante resaltar que no existe un régimen único que regule los bienes fiscales, que dentro de la normativa jurídica está el Código de Minas, las normas para la adquisición y disposición de bienes inmuebles y muebles de las instituciones públicas: ley 9 de 1989, 80 de 1993, 388 de 1997, ley 99 de 1993 que regula la conservación del medio ambiente.

Ley 610 de 2000, la cual faculta a la Contraloría General de la República para investigar todos hechos que puedan o generen detrimento, pérdida de fondos o bienes del Estado y le causen un perjuicio económico, en el presente se hará mención en especial a estas dos últimas normas jurídicas.

La protección y conservación del medio ambiente se denominó amparo natural y a nivel internacional se estableció con el Convenio sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural, que, adoptado en la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas por la Educación, la Ciencia y la Cultura realizada en París del 17 de octubre al 21 de noviembre de

1972 (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2008).

También la Conferencia de Estocolmo sobre el Medioambiente Humano de 1972, origino que sea hoy reconocido como un pre – condición para el goce de los derechos humanos, siendo el primer diálogo de orden mundial en hacer del medio ambiente un tema transcendental, los partícipes acogieron una serie de principios para la gestión racional del medio ambiente, apto en el cual fue acogido la Declaración y el Plan de acción de Estocolmo para el medio humana. (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2023).

Tema que fue tomando relevancia y en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en la resolución 45/94, que fijo: “Se reconoce que todos los individuos tienen derecho a vivir en un medio ambiente adecuado para su salud y bienestar; y hace un llamado a los Estados Miembro y a las organizaciones intergubernamentales y no – gubernamentales a realizar esfuerzos hacia la garantía de un medio ambiente mejor y más saludable”, (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2023).

Actualmente existen gran número de instrumentos internacionales que regulan y protegen el medio ambiente, con la gran cantidad de documentos de corte mundial que cuidan la parte natural, es fundamental indicar que solo obliga al Estado de Colombia aquellos que son ratificados.

En los bienes comunes o fiscales, están en el ordenamiento jurídico o su genealogía de bienes que gozan de especial protección por ser un fragmento del Estado que es vital para la supervivencia de la vida humana y son los recursos naturales y del medio ambiente, por, lo cual, desde años 1970 en Colombia fue reglamento o estipulado el cuidado y protección del medio ambiente donde se describió como un derecho y un deber ambiente concierne a todos y así fue consagrado en el decreto: “el ambiente es patrimonio común. El Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social. La preservación

y manejo de los recursos naturales renovables también son de utilidad pública e interés social” (Decreto 2811, 1974, art. 1).

El derecho ambiental del Estado y de los particulares fue elevado a rango constitucional en el año 1991, volviendo el medio ambiente y los recursos naturales y derecho de todos:

Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. (Const., 1991, art. 79).

De la misma forma lo indio y regla siguiente que señala:

El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. (...) . (Const., 1991, art. 80).

Mediante Providencia de la Corte Constitucional, explico que el medio ambiente es indispensable para conservación de la especie humana, indicando sin lugar a dudas que el ambiente es un patrimonio común de toda la humanidad, que es deber de todas las personas y del Estado,

requiriendo un trabajo mancomunado para su cuidado y categorizado como un derecho fundamental siendo descrito expoliado así:

En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado “Constitución ecológica”, conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección. (...)

El tema ambiental constituyó, sin lugar a dudas, una seria preocupación para la Asamblea Nacional Constituyente, pues ninguna Constitución moderna puede sustraer de su normatividad el manejo de un problema vital, no sólo para la comunidad nacional, sino para toda la humanidad; por ello se ha afirmado con toda razón que el ambiente es un patrimonio común de la humanidad y que su protección asegura la supervivencia de las generaciones presentes y futuras.

(...) una lectura sistemática y armónica de las normas que orientan la concepción ecologista de la Constitución Política, particularmente de los artículos 2, 8, 49, 58, 67, 79, 80 y 95-8, permite entender el sentido que jurídicamente identifica este fenómeno. Así, mientras por una parte se reconoce el medio ambiente sano como un derecho del cual son titulares todas las personas –quienes a su vez están legitimadas para participar en las decisiones que puedan afectarlo y deben colaborar en su conservación–, por la otra se le imponen al Estado los deberes correlativos de: 1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas

de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente, y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera. (...).

Por eso, conforme a las normas de la Carta que regulan la materia ecológica, a su vez inscritas en el marco del derecho a la vida cuya protección consagra el artículo 11 del mismo ordenamiento, esta Corte ha entendido que el medio ambiente es un derecho constitucional fundamental para el hombre y que el Estado, con la participación de la comunidad, es el llamado a velar por su conservación y debida protección, procurando que el desarrollo económico y social sea compatible con las políticas que buscan salvaguardar las riquezas naturales de la Nación”. (Corte Constitucional. (12 de abril de 2014) Sentencia C-431 de 2000 (MP Vladimiro Naranjo).

El medio ambiente es un trabajo en equipo de todos, es decir, Estado y comunidad, para salvaguardar el patrimonio natural de la nación, pues se convirtió en un derecho que ha ido transformándose en fundamental, ya que los cambios climáticos que afectan la vida humana, por tanto, se creó la necesidad de reglamentar y caracterizar el tema natural como un mandato nacional e internacional, como un bien público.

El medio ambiente al tener o al ser caracterizado como un bien público, que además es de carácter fundamental para la humanidad, por cuanto, es vital para la preservación

de la especie humana es urgente velar por el medio natural sano. En Colombia el Consejo de Estado unificó el contenido y concepto de los bienes públicos y el derecho a la defensa del patrimonio público así:

El patrimonio público es el conjunto de los bienes y recursos, cualquiera que sea su naturaleza, que son propiedad del Estado y que le sirven para el cumplimiento de sus cometidos, conforme a la legislación positiva. En ellos se incluyen, además del territorio, los bienes de uso público y los fiscales, los inmateriales y los derechos e intereses que no son susceptibles de apreciación pecuniaria cuyo titular es toda la población, los valores tangibles e intangibles o no fácilmente identificables, tales como el patrimonio cultural de la Nación, el patrimonio arqueológico, los bienes que conforman la identidad nacional y el medio ambiente. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Décima Especial de Decisión Radicación número: 73001-33-31-006-2008-00027-01 (2022))

En la medida que el medio habiente hace parte del patrimonio público, el cual, se convierte en un bien de carácter público y de orden fundamental, las entidades públicas que tiene a cargo esta área natural es el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales, junto son las Corporaciones Autónomas Regionales son guardianas del medio ambiente y de los recursos naturales no renovables. (Ley 99 de 1993, art 23). En la misma norma en cita se estableció el “Porcentaje Ambiental de los Gravámenes a la Propiedad Inmueble, es un derecho fijado a través de ley que afecta el derecho a la propiedad inmueble, los recursos están destinados para la protección y cuidado del medio ambiente, por orden del legislador se llamó transferencia ambiental.

La transferencia ambiental es un bien común o fiscal del Estado

Es un derecho creado por el legislador y que afecta a la propiedad inmueble, es decir, estableció un porcentaje sobre el impuesto predial unificado que está en cabeza de los municipios, por lo cual, es un porcentaje que los municipios establecen a través de acuerdos municipales y tiene dos modalidades ya sea en sobretasa ambiental e intereses o porcentaje ambiental, para cumplir la orden legal de transferencia ambiental, la entidad territorial, debe realizar el cobro y recaudo del impuesto predial unificado y los derechos anexos, ya indicados que luego de estar en las arcas municipales se convierten en transferencia ambiental, es decir, es una obligación legal que la entidad pública municipal debe transferir las Corporaciones Autónomas Regionales para que los administre y lo ejecute en proyectos ambientales (Ley 99, 1993, art.44).

Mecanismos de protección del patrimonio público en Colombia.

La acción popular, es el mecanismo constitucional para proteger el patrimonio público, identificado y regulado en el ordenamiento jurídico como un interés colectivo meritorio de amparo a través de tal dispositivo, por lo cual, en el estatuto superior lo caracteriza como un derecho de orden colectivo y que se garantiza a través de la acción popular así lo preceptúa: “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 públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella...”. (Const., art 88) y legalmente, se preceptúa la forma de proteger los derechos colectivos dejando

en claro que es través de la acción popular y el fundamento es la protección y defensa patrimonio público. (Ley 472, 1998, art. 2)

Acción de cumplimiento

La transferencia ambiental, es un derecho creado por el legislador que afecta un porcentaje de la propiedad raíz y que recaudan los municipios a través del impuesto predial unificado, en a la modalidad de sobretasa e interés o porcentaje ambiental y que luego de recaudo adquiere el nombre de transferencia ambiental y por lo cual es un derecho de propiedad de las Corporaciones Autónomas Regionales. Por tanto, el municipio debe trasferir el recurso recaudado en su total y de acuerdo a la modalidad adopta dentro de los siguientes días de cada trimestre, siendo esta una obligación de hacer y por consiguiente si no realiza tal actuación administrativa, los recursos pueden ser pedidos a través de la acción de cumplimiento.

La Acción de cumplimiento tiene por objeto invocarse contra toda acción u omisión de la autoridad que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir inminente incumplimiento de normas con fuerza de Ley o Actos Administrativos y puede presentarse en contra de particulares y entidades públicas y tiene una característica especial e indica que puede ejercerse en cualquier tiempo, por ello es idónea para instar el pago de la trasferencia ambiental. (Ley, 393, 1997, art 8)

La Acción de cumplimiento, es el mecanismo idóneo para incoar por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales, en contra de los Municipios de su jurisdicción que incumplan la obligación legal de realizar las transferencias ambientales, siendo manifestado por la sala civil del Consejo de Estado:

ACCION DE CUMPLIMIENTO - Procedencia para el cobro de transferencias ambientales

Las anteriores disposiciones fueron derogadas por el artículo 32 de la ley 393 de 1997, por la cual se desarrolla la acción de cumplimiento, que además prevé en los artículos 1° y 8° que toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial en ella definida para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de ley, como es el caso de la obligación de realizar las transferencias ambientales por parte de los municipios en favor de las corporaciones autónomas regionales, prevista en el artículo 44 de la ley 99 de 1993. Observa la Sala que la utilización de la acción de cumplimiento constituye un instrumento procedente para exigir el pago efectivo de las transferencias ambientales, más aún si se tiene en cuenta que éstas no constituyen un gasto presupuestal de los municipios, de los que no se pueden exigir por esta acción (artículo 9° parágrafo Ley 393 de 1997), pues como ya se ha precisado, perciben los recursos en calidad de recaudadores con destino al patrimonio de las corporaciones (Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil, C.E. 1637, 2005).

Contraloría General de la Nación custodia el patrimonio público

Los bienes del Estado cualquiera sea modalidad, son seguidos, vigilados, controlados e investigados a través de la Contraloría General de la Nación, ya que tiene dentro de su función principal ejercer el control y vigilancia fiscal a los recursos públicos de forma adecuada, independiente y segura o eficiente, avalando la intervención activa de la ciudadanía y la articulación territorial, con base en el discernimiento y los sistemas tecnológicos, que contribuya

al progreso para observancia de los objetivos de Estado. El ente de control tiene como objeto: “El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. (Const.,1991 art. 267)

El ente fiscal es el encargado de investigar los casos que considera que puede incurrir en daño patrimonial al Estado y la ley lo define:

(...) se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías (La Ley 610 de 2000, art 6).

Dentro de la ley ambiental, se estableció que los recursos de la Corporación Autónoma Regional, serán vigilados por la Contraloría General de la Nación (Ley 99, 1993, art.48), por tanto, en el año 2020 se adelantó auditoria financiera al balance general, estado de actividad financiera, económica y social e información presupuestal de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá —para la vigencia de la anualidad de 2019 para la protección del patrimonio público, tema que será analizado en el capítulo 3.

El principio de confianza legítima

El principio de confianza legítima en Colombia, nace de los axiomas de la buena confianza, es decir, que las actuaciones del Estado como de los particulares deben estar dentro actos de compasiva fe, que es preceptuada así: "Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas". (Const., art.83). La buena fe, está inmersa como un principio general del derecho, porque esta entendida como la facultada de actuar con honradez y respeto dentro de las diferentes relaciones humanas.

El principio de la confianza legítima ha sido definido por juristas como María José Viana Cleves , quien escribo "El principio de Confianza Legítima en el derecho administrativo colombiano", donde sostuvo que este principio va en conjunto con el principio de seguridad jurídica describiendo este como aquel: "que protege la pretensión que tiene todo individuo a la certeza o estabilidad de las situaciones jurídicas, a la fiabilidad en el mantenimiento de las regulaciones que inciden en el ejercicio de las actividades de tráfico jurídico, a la posibilidad de calcular los resultados de su actividad en el marco del régimen jurídico vigente".(Viana, 2007, p. 152).

La jurisprudencia en Colombia ha jugado un papel muy importante desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, ya que a través del estudio del principio de la buena fe los tribunales de cierre como son: Corte Constitucional, Consejo de Estado y Corte Suprema de Justicia, han realizado análisis profundo de lo que significa este principio, y por ello, dieron paso a estudiar en las diferentes providencias que significa actuar de buena fe en las diferentes actuaciones público privadas y gracias a estos planteamientos se dio apertura al principio de

confianza legítima, que hasta el momento no ha sido fijado en ninguna norma jurídica en específico pero actualmente hace parte del mundo del derecho de forma muy activa, principio que va de la mano con el principio de seguridad jurídica:

La seguridad jurídica está relacionada con la buena fe, consagrada en el artículo 83 de la Constitución, a partir del principio de la confianza legítima. Esta garantía sólo adquiere su plena dimensión constitucional si el respeto del propio acto se aplica a las autoridades judiciales, proscribiendo comportamientos que, aunque tengan algún tipo de fundamento legal formal, sean irracionales, según la máxima latina *venire contra factum proprium non valet* (Corte Constitucional, Sentencia C-836 (2001)).

Para tratar el principio de la confianza legítima, es pertinente indicar que este principio de la actividad del régimen público, la cual, se efectúa a través de los mecanismos de: actos, hechos, operaciones, vías de hecho y las omisiones administración, en cimiento que la responsabilidad del Estado o de los funcionarios públicos que ejercer la función pública.

Por lo tanto, la manifestación de voluntad de la administración desde el principio de la confianza legítima ordena la administración pública el deber de encaminar sus actos u omisiones anormales expedidas, las cuales pueden ser sujetas de revisión ya sea de oficio o por solicitud de parte, es decir, por la misma entidad pública que lo emitió o por solicitud de un ciudadano, ya que este principio está conectando los derechos fundamentales de los asociados y que son propios del Estado Social de Derecho, razón por la cual, es imperioso inspeccionar precavidamente el impacto de una decisión administrativa que se expida ya que la misma debe tener la finalidad de resolver una situación general o particular de forma positiva.

En Colombia, se aplicó por primera vez, el principio de confianza legítima en un caso de recuperación del Espacio Público que había sido ocupado de forma irregular por vendedores informales. (Corte Constitucional, (15 de junio de 1993) Sentencia T-225 de 1993 (M.P Vladimiro Naranja).

En el desarrollo de las diferentes posturas jurídicas de los altas cortes, sobre el estudio del principio de la buena fe y desde esa primera sentencia emitida por la Corte Constitucional donde trato el principio de confianza legítima, como garante de los derechos de un Estado Social de Derecho, donde su interpretación y aplicación fue tomando fuerza en diferentes casos por resolver en otras ramas del derecho como urbano, financiero, fiscal, tributario, disciplinario, penal, comercial, civil y demás ramas de derecho, pero es de aclarar que su desarrollo es básicamente desde la perspectiva jurisprudencial, como ya se indicó, pues ha tenido gran acogida por los administradores de justicia por su conexión con los derechos fundamentales de los asociados y pedestales del sistema jurídico de un Estado.

En la rama ejecutiva es donde el principio de la confianza legítima, tiene mejor asidero jurídico, porque la administración pública en sus diferentes manifestaciones de voluntad busca regular u orientar las relaciones entre los particulares y la administración pública, así ha explicado por la Corte Constitucional:

Esta Corte se ha ocupado en varias ocasiones de estudiar el principio de la buena fe, y ha señalado que se trata de un pilar fundamental de nuestro ordenamiento jurídico, que orienta las relaciones entre particulares y entre éstos y la administración, buscando que se desarrollen en términos de confianza y estabilidad (Corte Constitucional, Sentencia T- 722 (2012).

El principio de buena fe puede entenderse como un mandato de honestidad, confianza, rectitud, decoro y credibilidad que acompaña la palabra comprometida (...) permite a las partes presumir la seriedad en los actos de los demás, dota de (...) estabilidad al tránsito jurídico y obliga a las autoridades a mantener cierto grado de coherencia en su proceder a través del tiempo (Corte Constitucional Sentencia T- 141(2013).

El principio de Confianza Legítima es un concepto y definición es puramente jurisprudencial se realiza una cita de ellas:

En concordancia con lo anterior, la buena fe tiene como objetivo erradicar actuaciones arbitrarias por parte de las autoridades públicas pues pretende “que las actuaciones del Estado y los particulares se ciñan a un considerable nivel de certeza y previsibilidad, en lugar de dirigirse por impulsos caprichosos, arbitrarios e intempestivos.”^[46] Sobre este último aspecto, la jurisprudencia constitucional ha señalado que dicho principio rige todas las actuaciones y procedimientos de las entidades públicas, toda vez que uno de sus fines es “garantizar que las expectativas que legalmente le surgen al particular se concreten de manera efectiva y adecuada (Corte Constitucional, Sentencia T-458 (2017).

Del principio de la buena fe se desprende el de confianza legítima, que pretende que la Administración se abstenga de modificar “situaciones jurídicas originadas en actuaciones precedentes que generan expectativas justificadas (y en ese sentido legítimas) en los ciudadanos, con base en la seriedad que -se presume- informa las

actuaciones de las autoridades públicas, en virtud del principio de buena fe y de la inadmisibilidad de conductas arbitrarias, que caracteriza al estado constitucional de derecho (Corte Constitucional, Sentencia T-180 A (2010)).

En suma, para la Corte la confianza legítima protege las razones objetivas con las que cuenta un ciudadano que le permiten inferir la consolidación de un derecho que no ha adquirido. Por ello, no resulta constitucionalmente admisible que la administración quebrante de manera intempestiva la confianza que había creado con su conducta en los ciudadanos, más aún, cuando con ello puede afectar derechos fundamentales (Corte Constitucional, Sentencia - 458 (2017)).

En suma, el principio de confianza legítima, establece un límite a las actividades de la administración pública, por lo cual, los funcionarios de libre nombramiento o remoción y de carrera no puede tomar decisiones improcedentes o ajenas a lo establecido normas jurídicas que las citan o fundan sus decisiones, pues ello, pone en riesgo la credibilidad de la administración estatal y expone al ciudadano a un riesgo que lleva a que el principio de confianza legítima, se vea afectado por expedir actuaciones oficiales asentadas en interpretaciones equivocadas o con criterios hermenéuticos individuales, por tanto, se exige una idoneidad jurídicamente objetiva, propia del espíritu de la ley.

En principio de confianza legítima se traduce en seguridad que traduce certeza, confianza y fe, en las relaciones jurídicas de cualquier naturaleza. Es brindarle al ciudadano certidumbre, garantías dentro de un derecho o la solución de una controversia o situación que necesite

resolución, de tal manera que no impere la indefinición, la incertidumbre o la prolongación innecesaria.

En el presente trabajo se estudia el resultado de la auditoria para la vigencia 2019, de la Contraloría General de la Republica - Gerencia Departamental de Boyacá, el cual, determino que varios municipios de la jurisdicción de esta despacharon actos administrativos, en los cuales, se decretó la prescripción de la acción de cobro del impuesto predial unificado, acción incluyo la prescripción la sobretasa ambiental, incluidos los intereses a los contribuyentes que la solicitaron tal derecho y sobre los cuales no existían acción de cobro coactivo por parte del ente territorial.

El resultado derivo en la apertura de procesos de responsabilidad fiscal para los funcionarios de ambas entidades en argumentos de afectación al patrimonio público y acciones administrativas de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá en contra de los municipios en razón de la consecuencia del hallazgo fiscal, hecho que ha causado entre las dos entidades una incertidumbre y que afecta el principio de confianza legítima.

Bienes fiscales del Estado imprescriptibles

La imprescriptibilidad es un término que indica que trascurso del tiempo no afecta su vigencia o destinación, es decir, que hay cosas o bienes que su para uso de todos pero que se manejan por el Estado por particulares, pero que jamás serán de usos exclusivo de una sola persona, siendo una regulación que nació con las formas de convivencia y que fueron haciéndose parte de las regulaciones estatales. En la actualidad son los estados los que tienen reglamentado, que bienes son de carácter imprescriptible en la medida que son de interés de todos, es decir, del principio del interés general.

El concepto de la palabra imprescriptibilidad en el sentido etimológico se define así: “Lo que no puede perderse por prescripción. Lo que no cabe adquirir por usucapión”. (Diccionario Jurídico Elemental, 1993).

El estatuto superior consagra que los bienes de uso público son: inalienables, imprescriptibles e inembargables. (Const., 1191 art. 63) y no se podrán adquirir a través del proceso de pertenencia los predios o bienes que sean de carácter imprescriptible por ser de orden legal como de derecho público. (Código de Procedimiento Civil, art 407 – 4).

La jurisprudencia ha explicado los bienes imprescriptibles:

Para los bienes imprescriptibles existen dos categorías. Los que pertenecen a todos los habitantes, como las calles, plazas, puentes y caminos. Y los que siendo de propiedad del Estado no se encuentran al servicio de la comunidad, pero están destinados a cumplir sus fines. Los primeros no pueden ser susceptibles de posesión material por ningún particular. La razón estriba en que su uso y goce corresponde a toda la comunidad. De hecho, son los habitantes en general quienes los poseen. Los segundos, llamados también comunes o fiscales, cuyo dominio se radica en cabeza de las entidades de derecho público, en cambio, son pasibles de los atributos de la propiedad. Por ejemplo, pueden ser enajenados, gravados o arrendados, en forma similar al dominio privado, con los matices establecidos por el legislador. Del mismo modo, son imprescriptibles, por su naturaleza de bienes comunes o fiscales, al estar dedicados para uso de la Nación o de sus habitantes o para suplir necesidades u objetivos del Estado. (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia SC540-2021 Radicación: 11001-31-03-017-2012-00238-01, 2021)).

Los bienes públicos comunes que están al servicio de los habitantes de un país en ellos están identificados las calles, plazas, puentes y caminos, estos bienes son propiedad del del Estado, ya que están dentro de los postulados del principio del interés general y los comunes o fiscales están potestad está en cabeza de las entidades públicas, estos bienes tienen particularidades de la propiedad privada, pueden ser arrendados, en forma análoga al mando privado, con limitaciones establecidas en la ley, pero son imprescriptibles, por su naturaleza de bienes comunes o fiscales que están dentro del patrimonio público del Estado, y así lo define la norma Civil. (Código Civil, art 674, 2519).

La jurisprudencia del Consejo de Estado explico que los bienes fiscales del Estado son imprescriptibles:

Los bienes fiscales o patrimoniales, son aquellos que pertenecen a sujetos de derecho público de cualquier naturaleza u orden y que, por lo general, están destinados al cumplimiento de las funciones públicas o servicios públicos, tales como los terrenos, edificios, fincas, granjas, equipos, enseres, acciones, rentas y bienes del presupuesto, etc., es decir, afectos al desarrollo de su misión y utilizados para sus actividades, o pueden constituir una reserva patrimonial para fines de utilidad común. Su dominio corresponde a la República, pero su uso no pertenece generalmente a los habitantes, de manera que el Estado los posee y los administra en forma similar a como lo hacen los particulares con los bienes de su propiedad. Los mismos a su vez se pueden subdividir en bienes fiscales propiamente dichos y bienes fiscales adjudicables o baldíos³⁴; estos últimos corresponden a los predios de la Nación que pueden ser

adjudicados a las personas que reúnan las condiciones y requisitos establecidos en la legislación. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Radicación número: 2500232600019950070401-21.699, 2012).

El Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público de Bogotá, en concepto fijo los siguiente frente a los bienes fiscales:

Así pues, tratándose de los bienes fiscales, el Estado:

1. Los posee y administra como un particular, de tal manera que, son fuente de ingresos y se someten a reglas especiales para su administración.
2. Pertenecen a una persona jurídica de derecho público de cualquier naturaleza y están destinados al cumplimiento de las funciones públicas o a la prestación de los servicios públicos.
3. Son objeto de toda clase de actos jurídicos y respecto de estos las entidades tienen tanto derechos reales como personales. Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, Concepto 20221100046161, 2022).

De lo explicado frente a los bienes comunes o fiscales del Estado, tema en el que se centra el presente trabajo y más específicamente es en el porcentaje ambiental de los gravámenes de la propiedad que está destinado a la protección del medio ambiente, (Ley 99 de 1993. Art. 44), para el caso la modalidad de la sobretasa ambiental, la cual fue objeto de revisión en la auditoria efectúa por la Contraloría General de la Republica al examinar la correcta administración del patrimonio

público, para la vigencia de 2019, realizada a la entidad Publica – Corpoboyacá, estableciendo que balance general arrojo lo siguiente:

(...) presentó las siguientes deficiencias que no comprometen la razonabilidad de la información financiera; (...) 2) subestimación de las cuentas por cobrar por \$567.300.328 no material a cargo de 22 municipios que, mediante actos administrativos expedidos, ordenan la prescripción de las obligaciones de algunos contribuyentes del impuesto predial; lo que tuvo como consecuencia el no cobro del porcentaje ni la sobretasa ambiental. (Informe de Auditoria Financiera Independiente No 006 CORPOBOYACÁ, 2020)

Naturaleza de los recursos de la transferencia ambiental

La naturaleza de los recursos del artículo 44 de la ley 99 de 1993 y que deben recaudar los municipios por concepto de sobretasa e interés o porcentaje ambientales, luego de ser recaudados se denominan transferencia ambiental y por su naturaleza son recursos imprescriptibles, por ser una destinación específica y en fundamento que así lo indicó el legislador ya que están dirigidos al cuidado del medio ambiente, siendo este derecho como aquel que incumbe a todos, es decir, al Estado como a la población en general, por consiguiente, se sitúan por su naturaleza en bienes comunes o fiscales e imprescriptible y fue calificado con ese carácter:

IMPREScriptIBILIDAD - Aplicación en las transferencias ambientales /

IMCUMPLIMIENTO DE TRANSFERENCIAS - Consecuencias Los distritos y municipios no se liberan de la obligación legal de transferencia regida por el derecho

público, hasta tanto se realice su giro, observando la normatividad presupuestal correspondiente, sin que pueda esgrimirse el simple transcurso del tiempo para excusar su cumplimiento o alegar la prescripción del derecho en cabeza de las corporaciones autónomas regionales. El incumplimiento de la obligación legal de transferencia carece de fuerza jurídica para legitimar la apropiación del porcentaje ambiental o para modificar la destinación prevista por el legislador - en este caso a la gestión ambiental -, de manera que no es posible alegar una prescripción como forma de adquirir la propiedad de tales recursos no transferidos, pues, se insiste, tales recursos no pertenecen a los municipios. El incumplimiento del deber legal de transferencia por parte de los municipios en favor de las corporaciones autónomas, puede generar eventualmente la consiguiente responsabilidad para los servidores públicos, ya sea patrimonial por los intereses y demás perjuicios que puedan causarse al Tesoro Público (Art. 45 decreto 111 de 1996), la fiscal por la demora injustificada en la cancelación de compromisos, estando disponibles los fondos (parágrafo Art. 112 ibidem), disciplinaria por autorizar, ordenar o utilizar indebidamente rentas que tengan una destinación específica en la Constitución o en la ley (Art. 48.20 ley 734 de 2002 - Código Disciplinario Único -) o penal a que haya lugar - peculado por aplicación oficial diferente o por no consignar oportunamente tasas recaudadas - (artículos 399 y 402 del Código Penal). (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, C.E. 1637 de 2005).

Dentro del patrimonio público del Estado, están la protección del medio ambiente, por lo cual, se indica que transferencia de la sobretasa ambiental, es de carácter imprescriptible, cuando la misma haya sido recaudada por el Municipio y no se haya transferido a la “CORPOBOYACA”,

pero la acción de cobro del impuesto predial junto con el porcentaje ambiental o sobretasa ambiental e interés de este si están investidos por el fenómeno de la prescripción. (Decreto Ley 624,1989, art 817)

Contraste entre el principio de confianza legítima frente a la imprescriptibilidad de los bienes fiscales del Estado

El principio de confianza legítima, busca que todas que las actuaciones de las entidades públicas y de los particulares sean desplegadas en actos de fe, que no es otra que es tener la paz y tranquilidad que las actuaciones se realizan de acuerdo a los postulados constitucionales legales y jurisprudencia. Esto de acuerdo a la exposición realizada con anterioridad del significado de tal principio, además se dijo este postulado lleva consigo el principio de seguridad jurídica, que en ultimas establece una certeza de los derechos y los deberes y la forma como se deben cumplir, dando piso a que las interpretaciones y aplicaciones normativas dentro de los fijado en el sistema jurídico no alteren la convivencia pacífica y el orden público, porque desestabiliza una organización la pone en estado de incertidumbre.

La imprescriptibilidad de un derecho significa que fuera del comercio, que no tiene precio que no está en venta porque es un bien de todos y que el garante de ese derecho es el Estado, dentro de esta calificación están los bienes fiscales o afectados a uso público y el régimen jurídico los caracterizan de: inembargables, imprescriptibles e inalienables y tienen el carácter de rango constitucional. (Const., 1991, art. 102).

La presente investigación se centra en el quebrantamiento del principio de confianza legítima por la tesis expuesta por Contraloría General de la Nación- Gerencia Departamental de

Boyacá en el Hallazgo N. 2 (A) (F) (D) (01) — Prescripciones Sobretasa Ambiental-Con presuntas incidencias fiscal, disciplinaria y otras incidencias”, estableció:

“Como consecuencia de lo anterior, efectuaron prescripciones sobre las acciones de cobro del impuesto predial y complementarios que incluía lo correspondiente al recaudo del porcentaje o de la sobretasa ambiental, incluidos los intereses por \$567.300.328, correspondientes a la contribución ambiental, del uno punto cinco por mil (1.5 X 1.000), sin que se evidencie gestión de cobro por parte de la Corporación, teniendo en cuenta que dichas decisiones de las administraciones municipales afectan los ingresos de la Corporación tal como se relaciona a continuación:

Figura 1

Prescripciones sobretasa ambiental vigencia 2019

Tabla 10
PRESCRIPCIONES SOBRETASA AMBIENTAL VIGENCIA 2019
MUNICIPIOS JURISDICCIÓN DE CORPOBOYACA
PRESCRIPCIONES AÑO 2019 -Cifras en pesos

MUNICIPIO	SOBRETASA CAR	INTERESES CAR	TOTAL CAR
BOAVITA	1.357.584	3.992.981	5.350.565
BRICEÑO	12.278.498	22.636.038	34.914.527
CHIGUIZA	944.410	649.592	1.594.002
CHISCAS	11.766.317	23.704.975	35.481.292
CORRALES	1.896.692	36.479.025	32.276.717
CUCAITA	17.272.426	48.864.283	66.136.709
GAMEZA	1.334.674	4.442.817	5.777.491
IZA	326.329	964.138	1.310.467
MINOURA	4.507.198	10.797.414	15.304.612
MONSÚI	877.167	2.516.792	3.393.979
OTCATA	7.508.480	27.275.380	34.783.840
PAZ DEL RÍO	3.410.372	9.208.540	12.618.912
PESCA	18.419.838	50.652.539	69.072.378
SAN MATEO	783.844	2.595.720	3.379.564
SUTAMARCHAN	705.270	1.876.760	2.582.030
SAMACA	2.083.301	4.945.508	7.028.810
SANTANA	5.570.717	16.771.728	22.342.446
SANTA SOFÍA	99.800	237.012	336.812
SIACHIQUE	16.599.101	64.682.939	81.282.040
TIBASOSA	425.336	1.120.068	1.545.404
TOGUÍ	10.092.836	10.502.820	20.595.656
TOCA	35.873.628	76.896.777	112.770.405
TOTAL	151.559.518	418.740.810	567.300.328

Fuente: Municipios de la Jurisdicción y Elaboración Equipo Auditor

Nota. Corporación autónoma de Boyacá, (2020). *Informe de auditoría financiera independiente.*
<https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/318643/006+Informe+Auditoria+Financiera+CORPOBOYACA+v2019+ls.pdf>

Así las cosas, los entes territoriales de la jurisdicción inobservaron la obligación legal de la transferencia, teniendo en cuenta que no es una obligación fiscal o tributaria, por lo que no es aplicable el artículo 817 del Estatuto Tributario, ni el artículo 823 del mencionado estatuto que se refiere al cobro coactivo, afectando de esta forma los recursos que por mandato deben transferir a la Corporación (Informe de Auditoría Financiera Independiente No 006 CORPOBOYACÁ, 2020, p 44-45).

Como se puede extraer el ente de control calificó que los recursos fijados en el artículo 44 de la ley 99 de 1993, son de carácter imprescriptible porque son bienes fiscales del Estado porque que los recursos tienen destinación específica y es para el cuidado del medio ambiente y los recursos naturales no renovables, es decir, tienen destinación específica. (Decreto 111, 1996, art. 28).

En ente de control fiscal no realiza diferencia de las dos etapas que tiene dicho derecho y lo califica general como recursos imprescriptibles, mostrando que las actuaciones de los municipios para recaudar las sobretasa ambiental e intereses y/o porcentaje ambiental y al acto de transferencia ambiental a las Corporaciones Autónomas Regionales, tienen actuaciones jurídicas diferentes y las calificaciones jurídicas varían. Siento este argumento el que ha desato la afectación al principio de confianza legítima, pues las dos entidades han ingresado en controversias judicial lo que actualmente las tiene en incertidumbre frente a sus actuaciones, porque la discusión esta abierta.

Fundado el argumento en la protección del medio ambiente y en la medida que la jurisprudencia lo ha caracterizado como un derecho fundamental para coexistir en un ambiente sano y el medio de subsistencia de una sociedad, necesario para la sobrevivencia de los seres

humanos y demás especies que habitan la tierra, su utilidad es sustentar la vida y contribuir al riqueza y desarrollo servicios ecológicos. (Centro de Información Jurídica en Línea, 2018)

Los municipios quienes de acuerdo a sus facultades que se expondrán en el capítulo impuesto predial, han expedido actos administrativos que prescriben el impuesto predial unificado junto con los demás gravámenes, como es para el caso la sobretasa e interés, mandato que realizan en lo regulado por Estatuto Tributario para la cobranza de las deudas fiscales y argumentos del ente de control fiscal no es posible esta interpretación y lo cual ha llevado a un enfrentamiento jurídico entre el principio de confianza legítima entre el Municipio, la Corporación Autónoma de Boyacá y la ciudadanía en general y la tesis de imprescriptibilidad del porcentaje a la propiedad inmueble ya explicado.

Principio de Coordinación.

El principio de coordinación, tienen como objetivo unir las funciones de las diferentes entidades públicas, es decir, busca que se tejan funciones, para que no sean aristas o labores sueltas, sino que sean desde un ámbito de trabajo conjunto donde interactúen de una forma coordinad. La Carta Magna fijo competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deberán ejercerse conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los términos que establezca la ley. (Const., 1991, art.288). Para el desarrollo de la función pública, las entidades públicas de orden administrativo deben coordinar sus acciones para el conforme para cumplimiento de los fines del Estado Colombiano. (Const., 1991, art.209).

Principio de coordinación. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas

funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. (Departamento Administrativo de la Función Pública, Concepto 150881, 2015). Para como mejor comprensión del principio en mención se requiere una lectura de la forma de Estado Social de Derecho para comprender lo fundamental de este postulado en la práctica diaria del servicio público.

Colombia Estado Social de Derecho

El Estado Colombiano adopto la forma de Estado Social de Derecho, que dentro de fundamentos principales de la dignidad humana, significa el respeto y garantías para el individuo y también conlleva la necesidad de que todos los seres humanos sean tratados con el principio de igualdad y puedan gozar de los derechos fundamentales propios de esta forma de estamento, donde prevalece el principio del interés general, el principio de solidaridad de las personas que hacen parte de la estructura y las instituciones que lo conforman, están para dar cumplimiento material y formal a sus postulaos:

Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. (Const., 1991, art. 1.)

Estado Social de Derecho, es la garante de los derechos de las personas que lo integran, pero este privilegio no fue fruto del azar, sino que es la consecuencia de las diferentes luchas

humanas a través del tiempo, para lograr que el despotismo del Estado de Derecho fuese limitado y que la forma de organización o estructura acogida y denominada Estado no se aboliera es su totalidad, sino que esta se fue trasformando en el respeto por sus asociados.

En el Estado Social de Derecho, todas las instituciones deben cumplir su función de acuerdo a los postulados constitucionales, tratados internacionales aprobados y ratificados, ley, decretos, ordenas, acuerdos y demás normas jurídicas que se adopten, siendo función primordial estar al servicio de la comunidad, obviando el abuso de poder. Siendo el objeto de esta de forma de Estado la garantía a los asociados a tener condiciones de vida dignas. (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia SU-747/98, 1989)

En Colombia con las Constitución de 1991, se crearon entes de control para garantizar los derechos de los colombianos sean respetados como es el Ministerio Publico que está conformado por la Auditoria General de la Republica, la Procuraduría General de Nación y el Defensor de Pueblo, la Contraloría General de la Nación es al guarda del recurso público como otros entes, estos tienen funciones específicas para garantizar los derechos consagrados en la Constitución Política de 1991.

En el desarrollo político de los Estados ha surgido la necesidad de generar una serie de figuras o instituciones sociales que, de manera definitiva, sean capaces de darle cumplimiento a los fines sociales de fortalecimiento de la unidad de las naciones, asegurando a sus habitantes el derecho a la vida, a la convivencia armónica, el trabajo justo y bien remunerado, la justicia, la equidad, la igualdad de sujetos para evitar la discriminación; así como la generación y transferencia de conocimiento, el desarrollo de la libertad y la paz, tal como lo prevén diversos marcos constitucionales

latinoamericanos, en especial el de Colombia; todo ello, dentro de un plano político bajo la égida de la democracia y la participación, que garantice un adecuado y justo orden político, económico y social (Bermúdez, W & Morales, J (2012).

En términos generales el Estado Social de Derecho, se funda sobre los elementos usuales del Estado de derecho y de acuerdo a diferentes luchas humanas, toma su propia identidad política, como es principio de legalidad, separación de poderes y la democracia como sistema político, donde la finalidad es la parte social y política.

Dentro de los baluartes del Estado social de derecho está el principio de legalidad, postulado heredando o dado por el Estado de Derecho, en así que ordena que los servidores públicos al momento de tomar tal calidad sin importar el vínculo con el estado, quedan sometidos al imperio de la ley, lo cual, significa a groso modo que estos deben acatar y cumplir el ordenamiento jurídico adoptado para el caso del Estado Colombiano, dando como resultado, que todas las actuaciones de las jurisdicciones deben ejecutarse en las reglas jurídicas y/o estatutos adoptados previamente en el sistema legal.

(...) principio de legalidad que se hace radicar en los artículos 4, 6, 121 y 122 de la Constitución Política, en virtud del cual toda actuación de los órganos del Estado se encuentra sometida al imperio del derecho y ello se traduce en que las autoridades públicas sólo pueden hacer aquello que la Constitución y la ley les permite, de manera que son responsables por omisión y por extralimitación en el ejercicio de sus funciones (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección A, Radicación número: 66001-23-31-000-2002-01171-01(29121), 2013).

Estableciendo el principio de legalidad un límite, al abuso de poder, ya que solo es permitido lo que esta preestablecido en la Carta Magna, los tratados internacionales incorporados al sistema jurídico mediante las formas indicadas internamente para que puedan acatarse, leyes, decretos, acuerdos y demás normativa que permitan el ejercicio del poder y con ello materializar los fines esenciales del Estado:

Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”. (Const., 1991, art. 2).

De lo expuesto y para garantizar los derechos y deberes del Estado Colombiano y las personas que lo integran es necesario que se integren la función pública y la función administrativa, ya que el principio de coordinación está dentro de la segunda función pero que no podría realizarse sin la primera, es decir, se presenta una relación conjunta entre las dos funciones por consiguiente es de gran apoyo conocer sus conceptos y como interactúan para lograr los fines estatales.

Función pública

La función pública parte del principio de legalidad, ya que las funciones los reglamentos bajo las cuales se desarrolla una labor del Estado debe estar detalla, aprobada y ciñiéndose a los paramentos del sistema jurídico vigente tan es así que constitucionalmente lo preestablecieron:

No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.

Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben.

Antes de tomar posesión del cargo, al retirarse del mismo o cuando autoridad competente se lo solicite deberá declarar, bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas.

Dicha declaración sólo podrá ser utilizada para los fines y propósitos de la aplicación de las normas del servidor público. (Const., 1991, art. 122)

El Estado Social de Derecho cumple sus postulados y fines a través de las instituciones que ejerzan funciones públicas del Estado y son desplegadas por trabajadores de este que en Colombia se han denominado servidores públicos, por tanto, la función pública, requiere de instituciones públicas y personas que ejerzan los cargos establecidas previamente en la ley, los reglamentos, desde la óptima de las instituciones públicas: “La función pública se manifiesta, a través de otros mecanismos que requieren de las potestades públicas y que significan, en general, ejercicio de la

autoridad inherente del Estado”. (Corte Constitucional, La Sala Plena, C-185-19, 2019) y además con múltiples conceptos emitidos del ente institucional que regula la función pública:

Conforme con lo anterior, se evidencia que la función pública puede ser vista desde 3 perspectivas. La general que corresponde a las actividades que se encuentran exclusivamente en cabeza del Estado. La del recurso humano, que son todas las acciones desempeñadas por los funcionarios públicos, como representantes del Estado. La de relación laboral, entre el Estado como empleador y los servidores públicos en su condición de subordinados.

Por tanto, y en atención a sus interrogantes la función pública es toda actividad ejercida por los órganos del Estado para la obtención de sus fines, la cual podrá por expresa delegación legal o por concesión, ser desarrollada temporalmente por particulares, ello acontece cuando la labor del particular sobrelleva la asunción de prerrogativas propias del poder público. Así mismo, la función pública tiene una naturaleza constitucional y se rige por los principios constitucionales de igualdad, mérito, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad, transparencia, celeridad y publicidad. (Departamento Administrativo de la Función Pública, Concepto 469331 de 2020).

Función administrativa- principio de coordinación

En la Estatuto Superior estipulo estipula el principio de coordinación entre entidades públicas, así:

La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley (Const., 1991, art. 209).

Para reglamentar la función administrativa o competencia administrativa se expidió la regla jurídica que reglamento todos los organismos que pertenecen a las entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público, la Administración Pública y los servidores públicos que cumplen alguna función administrativa la cual preceptuó:

Principio de coordinación. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.

En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares (Ley 489, 1998, art. 6).

Es de gran importancia comprender como desarrolla el municipio y las Corporaciones Autónomas Regionales del principio de coordinación para cometer el porcentaje a la propiedad

inmueble que estableció el legislador en favor del medio ambiente y los recursos renovables y no renovables, por tanto, es importante definir la naturaleza de las entidades inmersas en esta obligación estatal.

Naturaleza jurídica los municipios

El municipio se establece en la unidad primordial de la ordenación político-administrativa del Estado de Colombia, siendo definida legalmente como: “El municipio es la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que señalen la Constitución y la ley y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio”. (Ley 136, art, 1). Dentro de los atributos de la entidad territorial esta fijar, reglamentar y recauda los impuestos y sobretasas en la forma que lo ordene la ley. (136, art, 32).

Naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales

Las Corporaciones Autónomas Regionales, fueron creadas con el objetivo de ejecutar políticas, planes, programas y proyectos en el área del sobre medio ambiente, protección y cuidado de los recursos naturales renovables, así lo decido en la regla jurídica que creo las Corporaciones Autónomas Regionales al reglamentar:

Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características

constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente (Ley 99, 1993, art. 23)

De las normas transcritas se observa que las dos entidades públicas ejercen funciones de coordinación y dentro de ese ejercicio de funcionalidad se presentan dos tipos de relaciones jurídicas, las cuales son: una de carácter de subordinación y otras de carácter inter orgánica y en este trabajo está focalizada la segunda.

Como puede esgrimirse tanto los municipios como las Corporaciones Autónomas Regionales, poseen autonomía administrativa y financiera o fiscal, patrimonio propio y personería jurídica, es decir, con entidades independientes que no tienen funciones de subordinación o interdependencia, pero que por orden de la ley los municipios fueron agrupados para determinadas Corporaciones ambientales, las cuales tendrán jurisdicción en los mismos para temas de carácter ambiental como son las tasas retributivas o los bienes ambientales, los que nacen de los servicios públicos domiciliarios, lo que significa que tienen una relación de subordinación, ya que allí la Corporación tiene una función de vigilancia y sanción por incumplimiento de las normas y pagos dentro de los tiempos fijados en la ley.

Relación jurídica entre los municipios y Corporaciones Autónomas Regionales

Los municipios y las Corporaciones Autónomas Regionales de Boyacá, son entidades públicas que tienen características y roles diferentes en la función del servicio público y además de acuerdo a la descentralización territorial que posee el municipio por el otorgamiento de competencias o funciones administrativas, las cuales, ejecuta en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad, con la descentralización funcional o por servicios consiste en la asignación de competencias o funciones del Estado a ciertas entidades, que se crean para ejercer una actividad especializada, tales como las corporaciones autónomas regionales, que tienen la guarda del medio ambiente. Las entidades mencionadas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado (art. 209 C.P.), (Corte Constitucional, Sala Plana, Sentencia C-1051/01, 2001), por tanto, relación que debe darse de forma tranquila y con el principio de confianza legítima, es decir, que cada entidad realiza su función de acuerdo a las competencias asignada y dentro de los parámetros constitucionales y legales.

Las relaciones entre municipios y Corporaciones Autónomas Regionales, es de naturaleza jurídica, ya que los primeros tienen la obligación de recaudar el impuesto predial junto con el porcentaje ambiental o sobretasa ambiental, esto dependiendo de la modalidad adoptada por la entidad territorial y dicho proporción transferirla a las corporaciones autónomas, quienes son titulares de un derecho otorgado en la ley 99 de 1993, para para recibir unos recursos públicos, para destinarlos en temas ambientales.

Las dos entidades públicas desarrollan competencias administrativas propia del Estado Social de Derecho y son ejercidas conforme al principio de coordinación, en los términos que

establezca la ley, para comprender este principio es pertinente mostrar la forma de Estado, adoptada por Colombia.

La relación jurídica de las diferentes entidades públicas que la conforman el Estado debe facilitar desempeño al cumplimiento de la Carta Magna, ejecutando de manera coordinada sus funciones, colaborando entre los entes públicos, buscando no entorpecer el cumplimiento de las tareas encargadas a los demás órganos que hacen parte del Estamento, en acción contrario generaría un caos y alteración en la comunidad, por tanto, la base de los poderes públicos es la armonía que se debe presentar en el servicio y funcionamiento de la administración pública, así lo enseña el Estatuto Superior: “(...) Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”. (Const., art. 11).

También es cierto, que las relaciones jurídicas que nacen entre las entidades públicas o administrativas son de orden o carácter de subordinación o de igual, esto dependiente de lo establecido es su estructura de creación y de formación. Para el presente estudio se quiere indicar que relación se presenta entre Corporación Autónoma Regional y los municipios de la Jurisdicción, para conocer tal sinergia es pertinente estudiar la naturaleza de las dos entidades públicas.

La relación jurídica que nace entre el municipio y la corporación autónoma regional es de carácter legal, pues el legislador observó la necesidad de cuidar y proteger el medio ambiente y en desarrollo del precepto constitucional 317, en el año 1999 a través de la ley ambiental ordeno afectar un porcentaje, tanto sobre el recaudo del impuesto predial o sobre el valor del avalúo del bien inmueble con destino al medio ambiente, es decir, el municipio lo recaudo y lo trasfiere a la corporación autónoma regional y por tanto para realizar este cometido legal deben realizar la función bajo el principio de coordinación tal y como se observa en la norma jurídica:

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 (Ley 99, 1993, art 44).

Pero además en la norma jurídica que reglo el tema ambiental ya referenciada, también creo porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble, para la protección y cuidado del medio ambiente y los recursos naturales que no son renovables, esto que significa que es el municipio quien recauda el impuesto predial junto con la sobretasa o porcentaje ambiental y tales recursos deben ser trasferidos a las corporaciones automas regionales, como se puede advertir la relación que se presenta en esta Inter orgánica, porque no existe una relación de poder o de subordinación sino de coordinación propiamente dicha. (Ley 99, 1993, art.44)

Como el Estado es compuesto por varios órganos públicos que en la práctica diaria se corresponden entre sí para el cumplimiento de sus funciones constitucionales, legales y administrativas, relaciones jurídicas ilustres o denominadas como Inter orgánicas, en las están inmerso el principio de coordinación y por ello las prácticas funcionales de los entes o instituciones estatales convergen en una situación de igualdad.

Así fue expuesto por el Tribunal de cierre del Contencioso Administrativo por consulta eleva por ml ministra del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a solicitud de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá y dentro de las preguntas formuladas consulta a la sala sobre la aplicabilidad de la prescripción de la acción de cobro y la posibilidad de hacer rebajas

o condonación de intereses en relación con el cobro de tasas retributivas y transferencias ambientales:

Al lado de estas relaciones de igualdad sometidas al principio de coordinación, puede suceder que entre las diferentes entidades de la administración haya relaciones de subordinación, como las que se presentan entre el Estado y los administrados ^[3], en las cuales un órgano administrativo es titular de una función pública que tiene como destinatario a un grupo de personas que realizan una misma actividad, dentro de las que se encuentra otra entidad pública que actúa en concurrencia con otras unidades sociales, como sucede, por ejemplo, en el ejercicio del poder de policía económica que ejerce la Superintendencia Bancaria que tiene como destinatario el sector financiero, conformado tanto por personas jurídicas de derecho privado como por entidades públicas que desarrollan este tipo de empresa. En estos casos, la entidad titular de la función pública posee todos los atributos propios del poder público (sujeto activo de la relación), la que desarrolla la actividad social adquiere la calidad de sujeto pasivo de la potestad administrativa, y por lo mismo disfruta de los derechos y debe cumplir con las cargas y obligaciones que implica esta subordinación.

De lo expuesto se desprende que cuando la relación entre las entidades públicas puede ser definida como una relación de subordinación, el órgano que actúa como sujeto activo puede ejercer sus atribuciones mediante el expediente del acto administrativo, mientras que en la relación Inter orgánica, ninguno de los sujetos de esta relación tiene potestades sobre el otro y por lo mismo no puede expedir actos administrativos que impongan obligaciones a éste otro, pues se está en presencia de una situación de

igualdad. En el primer caso, esto es cuando existe una relación de subordinación, los actos administrativos que se expidan gozan de los privilegios que le son propios, a saber: de decisión previa y de ejecución oficiosa ^[4].

(...)

En el caso sometido a estudio de esta Sala de Consulta y Servicio Civil, se tiene que existen dos tipos de relaciones jurídicas diferentes entre las corporaciones autónomas regionales y los municipios: la primera, relativa al porcentaje ambiental o a la sobretasa del impuesto predial, que es de coordinación ínter orgánica en situación de igualdad, y la segunda, correspondiente al pago de las tasas retributivas originadas por la prestación directa de los servicios públicos domiciliarios por los municipios, la cual es de subordinación o de poder, en la que el contenido material de la misma es de carácter impositivo proveniente de la facultad de imposición fiscal del Estado. (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, C.E. 1637 de 2005).

Por lo expuesto el principio de coordinación se puede definir como una comunicación constante entre entidades públicas o privas que presenten servicios estatales, para armonizar o garantizar el efectivo acatamiento de las consumaciones sociales del Estado, este principio fue indicado en la ley 489 de 1998, como una necesidad de trabajo conjunto entre instituciones del Estado para el ejercicio de los cometidos gubernamentales.

La relación que se presenta entre la Corporaciones Autónomas Regionales y los municipios de su jurisdicción tiene una relación de coordinación inter organiza, es decir, las dos entidades públicas tienen autonomía financiera, administrativa, financiera y jurídica, por cual, son funciones son independientes y no de carácter jerárquico, esto es de gran significancia para el desarrollo del

tema de impuesto predial su prescripción junto con el gravamen del porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble.

CAPÍTULO 2: Elementos constitucionales, jurisprudenciales y legales del impuesto predial unificado y su prescripción

Los impuestos cualquiera sea su denominación o característica, son el eje fundamental de un Estado, para el área económica, el tributo es el aporte que cometen todos los ciudadanos y deben ser cancelados en los plazos fijados y la cuantía que ordena la ley al Estado, en acuerdo a los criterios de justicia y equidad. (Const., 1991. Art.95)

Los impuestos tienen su origen en el precepto Constitucional según el cual todos los nacionales están en el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad artículo 95, numeral 9º (Asamblea Nacional Constituyente, 1991). Cendales, L. (2022)

La doctrina a definido el concepto de impuesto: “(...) una prestación pecuniaria que debe erogar el contribuyente sin ninguna contraprestación y que se cubre por el solo hecho de pertenecer a la comunidad” Insignares, R. (2003).

(...), el concepto de tributo contenido en la Constitución y desarrollado por la jurisprudencia de esta Corte: (i) tiene un sentido amplio y genérico, pues en su definición están contenidos los impuestos, tasas y contribuciones; (ii) constituye un ingreso público destinado al financiamiento del Estado para la satisfacción de las necesidades, a través del gasto; (iii) tiene origen en la ley y, por lo tanto, es manifestación del principio de representación popular y de la “potestad tributaria” derivada del “poder de imperio”, y (iv) su naturaleza es coactiva (Corte Constitucional, (La Sala Plena, C-101-22,2022).

Los impuestos tienen características básicas: (1) Es como es un canon de orden individual, el poder está en el Estado y lo ejerce con la ley, (2) El hecho generador está en la capacidad económica del contribuyente o del bien inmueble o destinación o consumo de este, (3) Es general esta para todos los ciudadanos o determinados colectividades, (4), no significa una devolución directa al contribuyente por parte del Estado, (5) la cancelación es forzoso, (6) El estado los redistribuye de acuerdo a los fines y necesidades que se presenten. (Corte Constitucional Sentencia, Sala Plena, Sentencia C-278/19, 2019)

Los impuestos tienen categoría de nacionales, departamentales, municipales y en el actual análisis se está refiriendo, a un impuesto del ultima clase como es el impuesto predial unificado, que de carácter municipal siendo gravamen que afecta la propiedad inmueble en Colombia, ya que, desde la Carta Magna de 1991, tal potestad se la entregó a los municipios para que estos, lo administren, recauden, controlen y prescriban, sin calificar si es propietario o poseedor ya que el fin del impuesto es la propiedad raíz, a diferencia de otros tributos.

Estudiar los elementos constitucionales del impuesto predial unificado, permite comprender el marco de protección y fundamento superior del gravamen y así ha sido analizado el tributo desde los principios y reglas jurídicas por la Corte de Constitucional y Consejo de Estado, órganos de cierre que han emitido diferentes providencias para dirimir los conflictos que se presentan entre los particulares y el Estado como por ejemplo la afectación del gravamen municipal a través de leyes (Congreso) que permiten establecer tasas o porcentajes con fines específicos estatales en protección del medio ambiente y demás escrutinios jurídicos de los conflictos que se suscitan con diferentes problemáticas.

El tributo en estudio tiene elementos legales de sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador y además puede ser afectado por la figura jurídica de la prescripción, ya que todo derecho o acreencia arancelaria tiene un límite de vida jurídica y si no se realiza su cobro o recaudo dentro de un término legal será investido por fenómeno de la prescripción que permite extinguir la obligación tributaria.

Elementos constitucionales del impuesto predial unificado

En el Estado Colombiano es el congreso de la república el investido por la Carta Magna para fijar ciertas reglas jurídicas de los gravámenes de carácter impositivo de las contribuciones, con el fin de evitar situaciones de incertidumbre tributaria o situaciones de doble gravamen fiscal, que puedan afectar a los contribuyentes, por tanto, es el legislador quien tiene la facultad de establecer, orientaciones, reglas o limitaciones jurídicas generales para efectuar la autoridad arancelaria del impuesto de forma legal sin afectar los derechos comunidad. La Potestad impositiva del Estado está prevista en los siguientes artículos constitucionales:

Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: [...]

3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (Const., 1991, art. 287).

La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales (Const., 1991, art. 294,317).

Corresponde a los concejos: [...] 4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales (Const., 1991, art. 313).

Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización. [...] [...] (Const., 1991, art. ,317).

En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes... (Const., 1991, art. 338).

Las normas citadas fijan los principios de constitucionales de los tributos, la denominación o tipología de estos como es (impuestos, tasas, contribuciones y parafiscales), también los elementos de su esencia que los definen o caracterizan (sujeto activo, pasivo, hecho generador, junto las bases gravables y la tarifa), aspectos que integran el principio de predeterminación de los impuestos.

La Constitución Política también dispone que otras entidades con poder jurídico podrán imponer contribuciones de valorización a través de la “ley” (el Congreso), tal es el caso del artículo 44 de la ley 99 de 1993, a través de la cual se destinó un porcentaje de tales gravámenes sobre la propiedad inmueble, con destino a las entidades públicas apoderadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, denominadas corporaciones autónomas regionales.

En argumentos de la jurisprudencia del tribunal de cierre constitucional ha definido al impuesto predial, como el que grava la propiedad inmueble y que es una facultad propia de los Municipios y por consiguiente así lo explico:

El impuesto predial es un gravamen de orden municipal según lo establece la misma Carta Política en su artículo 317 al preceptuar que “Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble...”. Ello significa que por mandato constitucional los municipios están facultados para gravar la propiedad inmueble, a través de sus concejos municipales o distritales. (Corte Constitucional, Sala Plena C-304-2012, 2012).

El Estado al establecer la potestad impositiva y al ejercerla se fundamenta en la relación jurídica fiscal que presenta entre aquel y el sujeto pasivo de la imposición, conocida en la Doctrina como la: “relación jurídica tributaria sustancial o principal”, que es denominada como “el vínculo jurídico obligacional que se entabla entre el físico como sujeto activo, que la pretensión de una prestación pecuniaria a título de tributo, y un sujeto, que está obligado a la prestación”. (Villegas, 1999, p 246). La doctrina nacional lo define a los tributos como aquellos cánones:

... pecuniariamente valables que el Estado o una comunidad supranacional exige con fundamento en el deber de colaboración, en ejercicio de su poder tributario y en virtud o por medio de una ley o de una decisión o acto jurídico comunitario, para cubrir sus gastos corrientes y de inversión y, en general, para obtener la realización de sus fines.” (Plazas, 2006, p 56)

Los principios que concurren en la tributación

La Corte Constitucional ha fijado los tres principios que concurren en la tributación como es el principio de legalidad tributaria, el principio de representación popular y el principio de la predeterminación tributaria y los cuales fueron definidos en Providencia:

Esta Corporación ha precisado el alcance del principio de legalidad tributaria, y ha señalado que éste comprende al menos tres aspectos. De un lado, este principio incorpora lo que la doctrina ha denominado el principio de representación popular en materia tributaria, según el cual no puede haber impuesto sin representación de los eventuales afectados. Por ello la Constitución autoriza únicamente a las corporaciones de representación pluralista -como el Congreso, las asambleas y los concejos- a imponer las contribuciones fiscales y parafiscales (CP art. 338). De otro lado, la Carta consagra el principio de la predeterminación de los tributos, ya que fija los elementos mínimos que debe contener el acto jurídico que impone la contribución para poder ser válido, puesto que ordena que tal acto debe señalar los sujetos activo y pasivo de la obligación tributaria, así como los hechos, las bases gravables y las tarifas (CP art. 338). Y, finalmente, la Constitución autoriza a las entidades territoriales a establecer tributos y contribuciones, pero de conformidad con la Constitución y la ley. Esto muestra entonces que las entidades territoriales, dentro de su autonomía, pueden establecer contribuciones, pero siempre y cuando respeten los marcos establecidos por la ley, puesto que Colombia es un país unitario, y por ende los departamentos y

municipios no gozan de soberanía fiscal (CP arts. 287 y 338) (Corte Constitucional, Sala plena, C-987/1999, 1999).

Marco jurisprudenciales del impuesto predial unificado

En Colombia los tributos ordinariamente se catalogan en: impuestos, tasas y contribuciones especiales, se toma el concepto más general ya se presentan, los argumentos jurisprudenciales que lo definen:

IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO – Creación y naturaleza jurídica / IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO – Hecho generador y sujeto pasivo La norma que regula y autoriza la creación del impuesto predial unificado es la Ley 44 de 1990 (...) Según la jurisprudencia de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, el impuesto predial unificado es un gravamen de tipo real que recae sobre el valor del inmueble sin consideración a la calidad del sujeto pasivo y sin tener en cuenta los gravámenes y deudas que el inmueble soporta. A partir de una interpretación histórica de las normas que regulan el impuesto predial unificado, la Sala precisó que el tributo “no se creó para gravar la propiedad privada únicamente, sino que su finalidad ha sido, siempre, gravar la propiedad raíz, los bienes inmuebles, independientemente de la persona que ostente la calidad de propietario, poseedor, usufructuario o tenedor.” Para llegar a esa conclusión, la Sala puso de presente que de los artículos 13 y 14 de la Ley 44 de 1990 se desprende que el hecho generador del impuesto predial unificado “está constituido por la propiedad o posesión que se ejerza sobre un bien inmueble, en cabeza de quien

detente el título de propietario o poseedor de dicho bien, quienes, a su vez, tienen la obligación, según corresponda, de declarar y pagar el impuesto”. En la providencia citada, la Sala advirtió que de las diferentes normas que han regulado el tributo se desprende que la intención del legislador ha sido gravar la propiedad raíz, independientemente de la naturaleza jurídica del sujeto que ejerce la propiedad, posesión, usufructo o tenencia. Teniendo en cuenta lo anterior, para la Sala, las expresiones “inmueble” y “poseedor” del artículo 14; “posesión o usufructuó” del artículo 15 y, “poseedora” del artículo 16 del Acuerdo 035 de 2008, se ajustan a las normas invocadas como violadas, especialmente a la Ley 44 de 1990. Esto, porque, como se anotó, el impuesto predial es un gravamen real que se genera por la simple existencia del predio o propiedad raíz, cuyo sujeto pasivo puede ser el propietario, poseedor o usufructuario del inmueble, dada la relación de ese sujeto con el bien (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Radicación número: 19001-23-31-000-2010-00008-01(19825), 2017).

El estudio del impuesto predial unificado desde su naturaleza y demás características ha sido analizado ampliamente por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, por diferentes problemáticas lo que ha llevado a emitir diferentes dictámenes donde han reconocido la autonomía de las entidades territoriales para su fijación, administración, recaudo y disposición:

En síntesis, el examen constitucional de leyes que configuran una política fiscal específica y establecen tributos territoriales, tiene como premisa el reconocimiento de la complejidad de las tensiones que se suscitan entre el principio unitario y la

autonomía territorial. Este rasgo de la tensión impone adelantar una valoración integral del diseño legislativo de modo que no solo los elementos básicos del tributo sino también aquellos relacionados con su recaudo y control, sean considerados al juzgar las interferencias en la autonomía de municipios y departamentos. Esta perspectiva se encuentra presente en los pronunciamientos de este tribunal sobre la materia en los cuales, de manera más o menos explícita, se consideran conjuntamente (i) los aspectos del tributo regulados por la ley; (ii) aquellos dejados a disposición de las entidades territoriales; y (iii) el tipo de justificación que explica la regulación (Corte Constitucional, C-132-2020, 2020).

El impuesto predial unificado es de orden municipal, pero ello no impide que el congreso a través de leyes establezca tasas o sobretasas, con fines específicos como es para el presente trabajo el porcentaje ambiental establecido en el artículo 44 de la ley 99 de 1993 que afecto el impuesto predial unificado, para garantizar el cuidado del medio ambiente garantizado que un porcentaje de este gravamen vaya con destino a proyectos ambientales. La Corte Constitucional declaró en caso similar exequible una norma legal que establecía un impuesto nacional sobre las propiedades inmuebles, porque no transgredía el artículo 317 de la Constitución porque no imponía un nuevo gravamen:

La ley a que se remite la norma no crea un nuevo impuesto, sino que la expresión constitucional "destinará un porcentaje de estos tributos", 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. La sobretasa con destino a la CAR, es decir, un valor adicional que se agrega a la tarifa de un impuesto preexistente. Cuando el inciso 2o. del artículo 317 superior se refiere a que el porcentaje que determine la ley no podrá exceder el promedio de las "sobretasas existentes", está haciendo alusión a los ingresos a favor de las corporaciones autónomas regionales, a los cuales denomina sobretasa". La Constitución, sea cual fuere la denominación del tributo, legitimó el recaudo existente a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales, con lo cual por el Estatuto Superior hay expresa autorización para que se cobre el tributo en cuestión (Corte Constitucional, Sala Plena, C-013/94, 1994).

El Alto Tribunal indico que tal precepto no transgredía el artículo 317 del Estatuto Superior:

Los impuestos establecidos por el Congreso de la República en favor de las corporaciones autónomas regionales, sobre las propiedades inmuebles comprendidas dentro de la jurisdicción de esas corporaciones, se ajustan a la Constitución de 1991, en tanto que ellos constituyen realmente sobretasas, las cuales fueron consagradas por el inciso 2° del artículo 317 de la C.P. (Corte constitucional -Sentencia C-013 de 1994).

Los Municipios gozan de autonomía para gestionar sus intereses, dentro de los términos Constitucionales y legales por tanto las asambleas departamentales y los concejos municipales

pueden establecer tributos y expensas locales, pues así lo fija el Estatuto Superior, “las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley”, por lo cual, la autonomía fiscal no es absoluta, sino que está dentro de los límites preceptuados en la Constitución y la ley. (Const., 1991, art. 287), por tanto, en cada municipio adoptan su manual de cobro y se trae el ejemplo del Municipio de Tunja- Boyacá:

ARTÍCULO 29 AUTONOMIA Y REGLAMENTACION DE LOS TRIBUTOS. El Municipio de Tunja goza de autonomía para el establecimiento de los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, dentro de los límites de la Constitución y la Ley. (Art. 313 CN, Ley 136/94).

Corresponde al Concejo Municipal establecer, reformar o eliminar tributos, impuestos y sobretasas, ordenar exenciones tributarias y establecer sistemas de retención con el fin de garantizar el efectivo recaudo de aquellos.

Así mismo le corresponde organizar tales rentas y dictar las normas sobre su administración, recaudo, control e inversión (Decreto 389, 2006, Art. 29).

Elemento legal del impuesto predial unificado

Desde la promulgación de la norma superior divulgada en el año 1991, es la ley, ordenanzas departamentales y los acuerdos municipales los que pueden determinar los compendios del tributo, de conformidad con los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales y distritales para establecer los diferentes aspectos de la obligación tributaria en especial del impuesto predial unificado, por tanto, recae sobre la propiedad raíz:

ARTÍCULO 60. CARÁCTER REAL DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO. El impuesto predial unificado es un gravamen real que recae sobre los bienes raíces, podrá hacerse efectivo con el respectivo predio independientemente de quien sea su propietario, de tal suerte que el respectivo municipio podrá perseguir el inmueble sea quien fuere el que lo posea, y a cualquier título que lo haya adquirido (Ley, 1430, 2010, art. 60).

Por análisis histórico de las reglas jurídicas que rigen el impuesto predial unificado, el gravamen no solo es para la propiedad privada únicamente, pues su finalidad es afectar tributariamente la propiedad raíz independientemente de la naturaleza jurídica del bien inmueble, esto que significa que se afecta los bienes de esa clasificación, sin tener en cuenta la persona que tenga la calidad de poseedor, propietario y usufructuario o tenedor así está estipulado legalmente como ya se indicó y también realiza o ejerce la disposición jurídica del tributo para su recaudo.

Por lo expuestos, desde el ámbito legal es el municipio el encargado de su fijación, recaudo, administración e inversión del impuesto predial unificado, esto lo realiza por mandato del estatuto superior, ya que los recursos provenientes de este gravamen no son trasladados a la nación, sino que debe ser invertido en la misma jurisdicción del ente territorial donde está ubicado el predio y solo podrá trasladarse a la nación en algunas situaciones de orden público especiales, como es el caso de la transferencia ambiental ordenada en el artículo 44 de la ley 99 de 1993.

El impuesto predial es un tributo de carácter local municipal de acuerdo a la Carta Magna, la cual, establece que se podrá ser gravada la propiedad raíz a través de ley que estudie el Congreso, para destinar una parte del tributo en la forma de sobretasa o porcentaje, como es para la presente

tesis, donde se analiza la destinación de un porcentaje del tributo para el manejo y conservación del medio ambiente y renovación de los recursos no renovables. (Const., 1991 art 317). Esto representa en la práctica constitucional, el respeto por las jurisdicciones municipales que son los competentes para gravar la propiedad inmueble, con ello, administrar, recaudar y la disposición del recurso publico captado a través de este tributo.

Elementos del impuesto predial unificado

El sujeto activo del impuesto Predial unificado, es el Municipio ya que es el encargado de la administración, recaudo y control, pues así fue concebido legalmente: “Administración y recaudo del impuesto. El Impuesto Predial Unificado es un impuesto del orden municipal-La administración, recaudo y control de este tributo corresponde a los respectivos municipios” (Ley 44, 1990, art 2).

El sujeto pasivo está definido reglamentariamente:

Son sujetos pasivos de los impuestos departamentales y municipales, las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho y aquellas en quienes se realicen el hecho gravado a través de consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos en quienes se figure el hecho generador del impuesto (Ley 1430, art 54).

El hecho generador, es el bien inmueble sobre el que recae el gravamen y ha sido entendido por la Jurisprudencia:

IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO - Hecho generador y sujetos pasivos. Está constituido por la propiedad o posesión que se ejerza sobre un bien inmueble en cabeza de quien detente el título de propietario o poseedor del bien / IMPUESTO PREDIAL Naturaleza jurídica. Es un gravamen real que se genera por la simple existencia del predio o propiedad raíz (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Radicación número: 76001-23-31-000-2010-00003-01(19420), 2013).

De la prescripción de la acción cobro del impuesto predial unificado

La figura jurídica de la prescripción es una de las formas de pérdida de las obligaciones o derechos y así lo define el Código Civil, en el cual, describe como una acreencia pierde la fuerza legal de cobro por el trascurso del tiempo, es decir, la ley fija un límite legal para que una obligación sea exigida dentro de un determinado tiempo, de lo contrario tal derecho estará cobijada por el fenómeno jurídico de la prescripción regla adoptaba en la norma de derecho civil:

La prescripción es un modo de adquirir las cosas ajenas, o de extinguir las acciones o derechos ajenos, por haberse poseído las cosas y no haberse ejercido dichas acciones y derechos durante cierto lapso de tiempo, y concurriendo los demás requisitos legales (ley 57,1887, art 2512).

Que el Título VII del Estatuto Tributario Nacional (ET), establece la decadencia de la obligación tributaria, en el artículo 817, que fija la prescripción como una de las maneras de

extinguir las obligaciones, norma que cobija el cobro del impuesto predial y establece el plazo para que el fenómeno ocurra. Por tanto, la norma jurídica en cita establece una temporalidad para el cobro de las obligaciones tributarias a favor del Estado, siendo el término de cinco años, contados desde que el impuesto predial unificado se cause y se vuelve exigible la acreencia fiscal y su periodo es carácter anual, contado desde el primero de (1) de enero hasta el treinta y uno de (31) de diciembre de cada año.

El fundamento del instituto de la prescripción extintiva radica en el mantenimiento del orden público y la paz social; propende por otorgar certeza y seguridad a los derechos subjetivos mediante la consolidación de las situaciones jurídicas prolongadas y la supresión de la incertidumbre que pudiera ser generada por la ausencia del ejercicio de las potestades, por eso la Corte ha dicho que la institución “...da estabilidad a los derechos, consolida las situaciones jurídicas y confiere a las relaciones de ese género la seguridad necesaria para la garantía y preservación del orden social”, ya que “...la seguridad social exige que las relaciones jurídicas no permanezcan eternamente inciertas y que las situaciones de hecho prolongadas se consoliden... (Sentencia, Sala Plena, EP 1880- 1989, 1989).

Para prescribir las obligaciones tributarias, se tiene que revisar los requisitos legales para su decreto, ya que puede ser de oficio, es decir, por la entidad territorial, donde este ubicado el bien o por petición del particular, que tenga interés y así lo acredite.

La posibilidad se presenta en razón a que impuesto predial unificado es de carácter territorial y por remisión de la (ley 788, 2002, art 59), se ordena aplicar la prescripción de los

impuestos fijada en el artículo 817 del Estatuto Tributario, medida explicada por el tribunal de cierre de lo contencioso administrativo:

PRESCRIPCION DE LA ACCION DE COBRO – Es de cinco años contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que sirve de fundamento al cobro / EJECUTORIA DE ACTO ADMINISTRATIVO TRIBUTARIO – Se rige por las normas especiales del Estatuto Tributario y ni por las del Código Contencioso Administrativo / ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Impide que el acto administrativo que sirve para el cobro coactivo quede ejecutoriado hasta que se decida la demanda / EXCEPCIONES AL MANDAMIENTO DE PAGO – Una de ellas es la interposición de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el título ejecutivo

Anota la Sala que a partir de la Ley 383 de 1997, los Distritos y Municipios realizan el cobro coactivo de los impuestos administrados por ellos mediante la aplicación de los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional. Conforme con el artículo 817 del Estatuto Tributario, “La acción de cobro de las obligaciones fiscales prescribe en el término de cinco (5) años, contados a partir de la fecha en que se hicieron legalmente exigibles. Los mayores valores u obligaciones determinados en actos administrativos, en el mismo término, contado a partir de la fecha de su ejecutoria” (subrayas de la Sala). Y el artículo 829, numeral 4, del mismo Estatuto señala que los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo se entienden ejecutoriados “Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido

en forma definitiva”. Esta norma contiene una regla específica sobre la fuerza ejecutoria de los mencionados actos, diferente a la regla general plasmada en el artículo 62 del C.C.A., que consagra los eventos en que el acto administrativo queda en firme, es decir, adquiere fuerza ejecutoria, la que no se pierde, tal como se desprende del artículo 66 ibidem, por el hecho de ser demandado. De conformidad con el artículo 829-4 del Estatuto Tributario, la acción de nulidad y restablecimiento instaurada contra el acto administrativo que sirve de fundamento al cobro coactivo, impide que ese acto tenga fuerza ejecutoria, la que sólo surge cuando se decida la respectiva demanda mediante sentencia que niegue la pretensión de anulación de ese acto. De allí que, en armonía con este precepto, el artículo 831, numeral 5, del Estatuto Tributario, consagre como una de las excepciones contra el mandamiento de pago la interposición de demanda de nulidad y restablecimiento del derecho (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Radicación número: 41001-23-31-000-2007-00055-01 (18647). (C.P William Giraldo).

La prescripción del impuesto predial unificado junto con las sobretasa ambiental y el porcentaje ambiental, fueron puestos a discusión por la Contraloría General Nacional – Gerencia Departamental de Boyacá, en el año 2020, ya que en las auditorias que le realiza ente fiscalizador a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá “CORPOBOYACA”, califico de hallazgos fiscales las prescripciones que habían realizado veintidós (22) municipios de la jurisdicción de entidad, lo que significa un daño patrimonial porque afecta los recursos públicos y por ello no cumple con los cometidos superiores de protección del medio ambiente en recursos naturales no renovables y fue descrita en el informe de auditoría:

Como resultado del procedimiento de circularización aplicado por la CGR a 51 municipios de la jurisdicción de Corpoboyacá, se logró evidenciar que en la vigencia 2019, fueron expedidos actos administrativos por parte de 22 municipios, declarando la prescripción de la acción de cobro del impuesto predial unificado y complementarios a los contribuyentes que la solicitaron y sobre los cuales no existían acción de cobro coactivo, disposiciones que incluyeron la prescripción sobre la contribución ambiental. (...)

Esta situación genera afectación a los ingresos de la Corporación destinados a programas y proyectos tendientes a la conservación y/o mantenimiento del medio ambiente y conlleva a un presunto daño patrimonial en cuantía de \$567.300.328. (Informe de Auditoría Financiera Independiente No 006 CORPOBOYACÁ, 2020)

Del informe de autoría en mención se desprendió la tesis del ente fiscalizador del recurso público, en el sentido de interpretar que la sobretasa y porcentaje ambiental son imprestables y por tal argumento los municipios no tenían la facultad legal para tal actuación porque ello causa un daño patrimonial a la CORPOBOYACA y también afectaba los programas y proyectos tendientes a la conservación del medio ambiente.

Gestión de cobro un límite a la acción de prescripción de cobro

En el entendido y como expuso el medio ambiente es un derecho y deber de todos y para el caso la protección del medio ambiente es imperiosos que los municipios realicen una unidad de gestión de cobro o una unidad de integración de cobro, es decir, que efectúen todos los medios administrativos para garantizar el recaudo del recurso público.

Significa el legislador la responsabilidad a los municipios de ser recaudadores de la sobretasa ambiental, obligación que se convierte en desplegar todas las facultades de sus competencias para acreditar el pago del impuesto predial unificado junto con la sobretasa ambiental e interés, no pudo la entidad territorial limitarse a esperar el pago gravamen sin ejercer ningún tipo de actividad apremiante de pago, ya que ello es desproteger los derechos ambientales:

Lo anterior en razón que, en temas de protección ambiental, debe darse aplicación al principio de “Unidad de Gestión” o “Gestión Integrada”¹⁰, que como lo definió la Corte Constitucional al estudiar el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, “implica la adaptación de la estructura al carácter global e integrado del medio ambiente. Por eso, una de las consecuencias de este principio es la tendencia a la concentración de ciertas competencias ambientales de cada nivel administrativo que por su naturaleza desbordan lo puramente local... debe entenderse la unificación de la acción ambiental de una administración pública mediante la concentración de competencias relativas a esta materia en un sólo organismo administrativo”¹¹.

90. Quiere decir lo anterior que, el legislador al imponer la carga a los entes territoriales de ser recaudadores de la sobretasa ambiental, deben ejercer todas sus competencias para acreditar dicho cometido y una vez tener los respectivos valores, transferirlos a la autoridad ambiental, situación que no se avizora en el plenario, pues se itera, el municipio de Chíquiza se limitó a esperar el pago del impuesto predial sin ejercer ningún tipo de actividad coactiva, lo que desencadenó en la prescripción de la acción de cobro del impuesto predial y a partir de allí del no recaudo de la sobretasa ambiental.

91. En virtud del anotado principio, no es dable acoger la tesis expuesta por la entidad territorial demandada en la contestación de demanda, relacionada en que Corpoboyacá no efectuó ningún tipo de requerimiento para el cobro de la sobretasa analizada y que por ello no hay lugar a realizar el estudio de responsabilidad del municipio, toda vez que lo que se busca es “la consecución de la coordinación en sus actuaciones de las diferentes agencias gubernamentales, a fin de evitar la reduplicación de esfuerzos”¹², por tanto, si la Ley 99 de 1993 estableció la función de recaudar la tasa ambiental en el municipio, será este y no otra entidad, la responsable por ejercer toda actividad destinada al recaudo y proceder con su transferencia a la correspondiente Corporación Autónoma Regional.”.

En virtud del anotado principio, no es dable acoger la tesis expuesta por la entidad territorial demandada en la contestación de demanda, relacionada en que Corpoboyacá no efectuó ningún tipo de requerimiento para el cobro de la sobretasa analizada y que por ello no hay lugar a realizar el estudio de responsabilidad del municipio, toda vez que lo que se busca es “la consecución de la coordinación en sus actuaciones de las diferentes agencias gubernamentales, a fin de evitar la reduplicación de esfuerzos”¹², por tanto, si la Ley 99 de 1993 estableció la función de recaudar la tasa ambiental en el municipio, será este y no otra entidad, la responsable por ejercer toda actividad destinada al recaudo y proceder con su transferencia a la correspondiente Corporación Autónoma Regional”. (Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No 5, Radicación número: 15001-33-33-008-2021-00066-01, 2023)

En síntesis, la administración municipal ejerce la facultad de realizar el cobro del impuesto predial, juntos con las demás tasas impuestas a través de ley, dentro de ellas está la sobretasa ambiental o porcentaje ambiental, por tal razón, estos derechos esta inescindiblemente relacionado con el impuesto predial, por consiguiente, si el impuesto predial es afectado por la prescripción de la acción de cobro esta situación también cobija a las tasas y porcentajes creados por la ley y que se recaudan con tal impuesto y junto con los intereses moratorios que se hayan causado por ese concepto, es decir, para el recaudo si se prescribe el derecho principal también prescribe el accesorio.

Pero el límite es la gestión de efectiva de cobro, para que se pueda el decretar la prescripción de la acción de cobro del impuesto predial junto con la sobretasa e interés, es decir, se requiere un de cobro integro y muy apremiante, de lo contrario la entidad deberá indemnizar a la Corporación por el daño en la afectación del recurso de sobretasa ambiental.

Obligaciones de medio y de resultado en el proceso de recaudo del porcentaje ambiental del gravamen a la propiedad inmueble.

Las obligaciones se clasifican por su contenido, objeto o prestación y puedes ser de medio o de resultado o de hacer. El articulo 44 de la ley 99 de 1993, establece las dos obligaciones para el municipio para cumplir con el derecho del medio ambiente: En la primera fase por así decirlo o denominarlo debe realizar todas las gestiones para el recaudo del impuesto predial junto con el sobretasa e interés y/o porcentaje, es decir, siento esta una obligación de medio, porque la entidad territorial debe actuar de forma diligente, razonable para lograr el pago del gravamen.

En la segunda parte, cuando el municipio ha logrado un recaudo efectivo, debe cumplir con la obligación de transferir a las Corporaciones Autónomas Regionales los valores recaudados y que los debe denominar transferencia ambiental, siendo esta una obligación de resultado u de hacer.

Las obligaciones de medio se refieren solamente a la conducta que el deudor deberá observar en condiciones de dirección determinada. “El deudor se compromete solamente a portarse de tal modo, en tal dirección, a poner en marcha su industria, su actividad, su talento, a prestar sus cuidados, a brindar sus esfuerzos a fin de obtener un resultado, sin duda, pero sin garantizar el éxito.

Las obligaciones de resultado y de medios difieren en objetivo y finalidad, ya que en un contrato de medio solo se obliga al deudor a actuar con prudencia, de manera diligente y responsable sin importar su resultado, mientras que en las obligaciones de resultado, la norma o contrato obliga al deudor a cumplir su prestación, en este caso de indispensable que el resultado se cumpla, obligaciones de medios es más difícil comprobar si existe o no una responsabilidad civil, ya que en las de resultados, es más simple verificar si se logró o no el resultado” (Contraloría General de Boyacá, Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal. (Radicado N° 021 – 2020, 2020).

Es importante diferenciar la relación jurídica obligacional tributaria, que caracteriza el impuesto predial, es que el existente entre el contribuyente “sujeto pasivo de la exigencia” y el municipio quien lo percibe y recauda sujeto activo del impuesto predial, en razón de la calificación de cobro de un tributo y es una obligación tributaria o fiscal, que se caracteriza por ser de medio.

Que la obligación de recaudo de cobro del impuesto predial corresponde a una gestión de medio en cabeza de la administración de cada municipio y de la cual se desprende el porcentaje de sobretasa ambiental que debía ser transferida a la Corporación; de modo que no corresponde a esta el cobro ni el recaudo de la misma, y en lo que respecta al monto de la sobretasa ambiental suma de dinero que le corresponde exigir la transferencia, bien lo indicó el Consejo de Estado en sentencia de radicado 2005-06567/2053 de marzo 2 de 2017, Radicado: 050012331000ª2005 06567A, en la aclara, que el concepto de sobretasa ambiental es un concepto de tributario al impuesto predial, por consiguiente, allí se haría exigir la transferencia de dineros que fueron declarados prescritos (Contraloría General de Boyacá, Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal. (Radicado N° 021 – 2020, 2020).

Frente a la obligación de hacer o de resultado, en la cual el sujeto activo es la Corporación Autónoma Regional y el municipio es un simple tenedor del recaudo efectivo ya denominada transferencia ambiental, porque la propietaria del recurso público es la Corporación Autónoma Regional de Boyacá quien tiene que disponer los recursos en proyectos ambientales.

En esta relación jurídica entre entidades públicas, las corporaciones autónomas son titulares de un derecho derivado de la ley a percibir unos recursos públicos y, a su turno, los municipios tienen a su cargo la obligación correlativa de realizar la transferencia. Analizado el deber legal impuesto a los municipios, puede afirmarse que el contenido prestacional de la obligación consiste en desarrollar la actividad administrativa indispensable para hacer llegar los recursos recaudados a su destino,

esto es, una obligación de hacer o de realizar una conducta (Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil, C.E. 1637, 2005).

En síntesis; se pueden presentar dos situaciones en el caso del recaudo de la sobretasa ambiental y el porcentaje ambiental; 1) Que el municipio logre el efectivo recaudo, 2). Que el municipio no consiga el recaudo efectivo. Para el primer evento, será obligación de la entidad territorial transferir los recursos a la Corporación y esta debe verificar que el recaudo este ajustado a la modalidad establecida mediante acuerdo municipal, teniendo presente los parámetros determinados en la ley y revisando que la transferencia ambiental se realice dentro de los tiempos determinados (art. 3 Decreto 1339 de 1994). Para el segundo caso, la Corporación Autónoma Regional deberá revisar la gestión de cobro desplegada por la entidad territorial y que justifique legalmente la carencia del recaudo y en fundamento de la no transferencia, esto en razón de que es la propietaria del derecho y debe propender por su respeto por su cumplimiento de lo contrario puede ejercer las acciones administrativas en contra del municipio, por la causa del daño antijurídico y siendo este indemnizable.

CAPÍTULO 3: Analizar la tesis de imprescriptibilidad del porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble en la forma de la sobretasa ambiental indicada por la Contraloría General de la Nación bajo el análisis casuístico.

Etapas del porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble y transferencia ambiental y fiscalización del recurso público.

El porcentaje ambiental es un axioma legal que desarrolla una proposición legal constitucional en la cual se establece que las Corporaciones Autónomas Regionales son los entes públicos encargados de la administración y vigilancia del medio ambiente y de los recursos naturales y dentro de las rentas de esta entidad debe estar presupuestado las sumas provenientes por concepto de porcentaje ambiental del impuesto predial, que les transferirán los municipios. El tema a esbozar es la diferencia que se presenta en dos situaciones administrativas que realiza el ente territorial y que puede llevar a una interpretación equivocada del recaudo del impuesto predial junto con la sobretasa ambiental y sus intereses o porcentaje ambiental y su posterior transferencia a la Corporaciones en mención

De acuerdo a la regla jurídica (ley 99 de 1993, art 44), esta norma preceptúa dos formas mediante la cual el respectivo Concejo Municipal a través de proyecto de acuerdo adopta anualmente el recaudo del porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble y posteriormente transfiere los recursos a la Corporación Autónoma Regional.

Los municipios de la jurisdicción de las Corporaciones Autónomas Regionales, realizan sus funciones bajo los postulados del principio de coordinación, por tanto, la entidad territorial

para cumplir con lo ordenado en la (Ley 99 de 1993, art 44) recauda el porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble, para consecutivamente transferirlo trimestralmente a las Corporaciones y fue reglamentado para cumplir con el deber legal bajo dos modalidades:

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 recaudo.

Artículo 2° Sobretasa. En el evento de optar el respectivo Concejo municipal o distrital por el establecimiento de una sobretasa a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible, los recaudos correspondientes efectuados por los tesoreros municipales y distritales se mantendrán en cuenta separada y los saldos respectivos serán girados trimestralmente a tales Corporaciones, dentro de los diez días hábiles siguientes a la terminación de cada período (Decreto 1339, 1994, art.1).

Revisado el texto de la regla jurídica, en las mismas se preceptúa que las entidades públicas territoriales transferirán a la Corporaciones cuando haya recaudo, los recursos por cualquiera de las dos particularidades, es decir, se fija una condición, la cual consiste en que el recurso público ya esté dentro de las arcas municipales. Esto en concordancia con lo ordenado en la constitución y la ley para el porcentaje ambiental, tal y como se establece en el precepto reglamentario que insta: “...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...” (Ley 99,1993, art.44 inciso 1).

En el año 2005, la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, radicó una solicitud al Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con la idea de conocer si le era posible a la Corporación, prescribir las acciones de cobro de la transferencia ambiental y sus intereses entre otras inquietudes que fueron presentadas al Tribunal de Cierre de lo Contencioso Administrativo quien hizo una exposición jurídica.

Debe igualmente resaltarse que el inciso 5° del artículo 44 transcrito, ordena girar trimestralmente el dinero recaudado a las corporaciones, a medida que la entidad territorial efectúa el recaudo y, excepcionalmente por anualidades, antes del 30 de marzo siguiente al período del recaudo.

Todo lo anterior permite concluir que se está en presencia de una obligación legal de transferencia de unos recursos públicos que los municipios o distritos deben realizar, con el producto del impuesto predial que recaudan con tal fin - sea el porcentaje o la sobretasa -, y que no pertenecen a dichas entidades territoriales, pues lo perciben en

calidad de recaudadores, los cuales forman parte del patrimonio y rentas de las corporaciones (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, C.E. 1637 de 2005).

Respecto a lo anterior, se entiende que la función del municipio es recaudar el porcentaje ambiental, en la modalidad adoptada a través de acuerdo municipal y transferirse trimestralmente a las Corporaciones Autónomas Regionales y cada etapa tiene si propia reglamentación jurídica, donde no puede confundirse o mal interpretarse la proyección presupuestal que realiza la entidad pública con la actuación administrativa de recaudo y transferencia de los recursos fijados en la ley para la protección del medio ambiente.

Tabla 1

Etapas y características jurídicas del recaudo del porcentaje o sobretasa ambiental y transferencia artículo 44 de la ley 1993.

Municipio		CORPOBOYACÁ		Contraloría General de la Nación
Principio de Coordinación				
Porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble		Transferencia ambiental		
Denominación	Porcentaje o valor	Decreto 1339,1994, art 2 y 3.		
Sobretasa	Un valor 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 recaudos correspondientes efectuados por los tesoreros municipales y distritales se mantendrán en cuenta separada.	Girar el valor recaudado por cada concepto a la Corporación respectiva dentro de los diez días hábiles siguientes a la terminación de cada trimestre.	Vigila el recaudo, transferencia y ejecución del recurso público
	Porcentaje ambiental	Un porcentaje que no podrá ser inferior 15% ni superior al 25.9% sobre la	Al finalizar cada trimestre, totalizar los recaudos efectuados en el	

totalidad del período por
valor recaudado concepto de
por el impuesto impuesto
predial predial

Actuación Funcional

Acción administrativa		Acción Constitucional de cumplimiento	
		Se realiza	
Cobro coactivo	Acreencias	Estatuto	cuando el Municipio
	fiscales por concepto de impuestos, junto con la sobretasa y sus intereses anticipos, retenciones, intereses y sanciones.	Tributario art, 823.	incumple con deber legal de transferir el recuso recaudado por concepto de transferencia ambiental

Recurso Publico

Prescripció n	Prescriptible		Imprescriptib le	
	El término es de cinco años.	Estatuto Tributario art, 817.	(Constitución Política, art 63- Código Civil art. 2519)	

El municipio es recaudador

Sujetos activos del
recurso

Los recursos no pueden ingresar al presupuesto como
propios sino como transferencia.

Deben ingresarlo al
presupuesto como
transferencia
ambiental.

Principio de Confianza Legítima.

Las actuaciones del Estado como de los particulares deben estar dentro actos de
compasiva fe.

Nota. Autora de investigación (2023). Descripción del trabajo conjunto que despliegan las entidades públicas mencionadas y las etapas del recaudo y transferencia del porcentaje ambiental.

Actuación funcional de los municipios y Corporaciones Autónomas Regionales

La actuación funcional que realiza el municipio y las corporaciones autónomas regionales para el cobro del tributo y transferencia ambiental son diferentes en razón a la naturaleza del recurso ya que el municipio realiza el cobro de una acreencia tributaria y por razón de la ley, también por orden de la misma recauda el porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble. El municipio es el administrador, ejecutor del impuesto predial unificado y también es recaudador de la transferencia ambiental a través de una de las dos modalidades, por tanto, el tributo lo rigen las normas estatutarias para el cobro de los impuestos (Estatuto Tributario art. 817, 818 y 819).

Las cuales establecen la prescripción de la acción de cobro de las obligaciones feudatarias y realiza la obligación legal de transferir los recursos recaudados por orden legal (Ley 99, art44) para el cuidado y protección del medio ambiente a la Corporación que pertenece por jurisdicción, siendo esta la entidad pública que administra y ejecuta el recurso publico denominado en esta etapa transferencia ambiental, siendo caracterizada dentro de los preceptos constitucionales y legales del código civil como bienes fiscales públicos de carácter imprescriptible (Constitución Política art.63 -Código Civil, art. 2519).

La corporación autónoma regional no tiene función de vigilancia y control sobre las decisiones que realizan los municipios de su jurisdicción, por lo cual, no pueden orientar, sancionar a las entidades territoriales realizan mediante actos administrativos la prescripción del impuesto predial junto con el porcentaje y la sobretasa ambiental e intereses porque no está dentro de sus atribuciones constitucionales y legales, es decir, no existe una función jerárquica entre las dos entidades públicas sino de coordinación.

Los municipios y a las corporaciones autónomas regionales, por ser entidades que manejan recursos públicos, están custodiadas o vigiladas por la Contraloría General de la Nación (Ley 610, art 1), quien tiene la guarda de los recursos públicos. En síntesis, las tres entidades públicas convergen en funciones para el cumplimiento de los fines, objetivos o cometidos estatales y protección de los recursos públicos, dichas labores las realizan a través de competencias constitucionales y legales, es decir, sus actuaciones deben estar dentro de los principios de la confianza legítima. Por tanto, si una de las entidades falla en su servicio y si omite o realiza acciones diferentes a las establecidas en el sistema jurídico genera desconfianza en sus asociados y responsabilidades entre las mismas.

Tesis imprescriptibilidad de la sobretasa ambiental indicada por la Contraloría General de la Nación – Gerencia Departamental de Boyacá

La tesis de la Contraloría General de la Nación que dejo escrita en la auditoria a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá es que los Municipios no pueden dar uso al artículo 817 y 823 del Estatuto Tributario, porque la sobretasa ambiental y sus intereses o porcentaje ambiental son imprescriptibles y así quedó plasmado:

(...), efectuaron prescripciones sobre las acciones de cobro del impuesto predial y complementarios que incluía lo correspondiente al recaudo del porcentaje o de la sobretasa ambiental, incluidos los intereses por \$567.300.328, correspondientes a la contribución ambiental, del uno punto cinco por mil (1.5 X 1.000), sin que se evidencie gestión de cobro por parte de la Corporación, teniendo en cuenta que dichas decisiones

de las administraciones municipales afectan los ingresos de la Corporación, tal como se relaciona a continuación.

Así las cosas, los entes territoriales de la jurisdicción inobservaron la obligación legal de la transferencia, teniendo en cuenta que no es una obligación fiscal o tributaria, por lo que no es aplicable el artículo 817 del Estatuto Tributario, ni el artículo 823 del mencionado estatuto que se refiere al cobro coactivo, afectando de esta forma los recursos que por mandato deben transferir a la Corporación (Informe de Auditoría Financiera Independiente No 006 CORPOBOYACÁ, 2020, p 44-45).

De lo indicado por el ente fiscal, es pertinente indicar que las entidades territoriales si pueden hacer uso del artículo 823 del Estatuto Tributario, para requerir el cobro coactivo del impuesto predial y junto a este el pago de la sobretasa e intereses, porque la norma jurídica autoriza al ente territorial como sujeto activo del impuesto predial, por tanto, tiene la competencia para ejercer su dominio coercitivo para conseguir el pago de este gravamen.

Por tanto, la obligación principal tributaria es el impuesto predial unificado y los derechos accesorios que nacen de este es la sobretasa e intereses o porcentaje ambiental, razón por la cual, se cobran a través de la actuación administrativa de cobro coactivo, ya que mientras la acreencia principal tenga vida jurídica, las acreencias anexas corren la misma suerte, de lo contrario si se afecta lo principal también le ocurre a lo accesorio, esto fue explicado en la providencia del tribunal de cierre de lo contencioso administrativo así:

No se puede decir lo mismo respecto de otro tipo de incentivos tributarios que vr.gr. excluyan, exoneren o simplemente no graven con el impuesto predial a ciertos sujetos

o a determinado tipo de bienes, puesto que, en tales casos, si la obligación tributaria principal no nace, la obligación tributaria accesorio, tampoco. De manera que, si la sobretasa se calculara sobre el impuesto predial efectivamente recaudado, no existiría ningún inconveniente por cuanto, al ser la sobretasa un recargo del impuesto predial, si el pago principal se disminuye en virtud de los incentivos o beneficios tributarios, el pago accesorio, el de la sobretasa seguiría la suerte del pago principal (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (Sentencia de 29 de mayo de 2014 Exp. 73001-23-31000-2010-00391-01. No. interno: 18738). (M.P. Hugo Bastidas)).

Es obligatorio que las entidades territoriales realicen gestión de cobro del impuesto predial unificado y demás los derechos, luego de haber agotado todos los medios o formas para recaudar los recursos del tributo, es decir, debe verificar que se cumplan los presupuestos de hecho y derecho para proceder a decretar la prescripción del gravamen con sus demás anexidades, así lo estipula los articulo 823 y 817 del Estatuto Tributario y asimismo fue descrito por la Dirección de Apoyo Fiscal:

De acuerdo con lo anterior, independientemente de la naturaleza, la sobretasa ambiental se recauda por los municipios, junto con el impuesto Predial Unificado, por lo que su recaudo, determinación y cobro se rigen por los procedimientos de dicho impuesto.

En consecuencia, creemos que de operar el fenómeno de la prescripción para el impuesto Predial aplicará igualmente para las sobretasas que se cobran junto con este. Por lo tanto, le corresponde a la dependencia de la entidad territorial encargada de

adelantar el procedimiento administrativo de cobro coactivo del impuesto Predial Unificado, decretar la prescripción de la acción de cobro tanto de la obligación por concepto del Predial como de la sobretasa ambiental y la bomberil, si hay lugar, siempre que resulte procedente por el paso del tiempo conforme lo establecido en el artículo 817 del Estatuto Tributario Nacional (Institucional Territorial Dirección General de Apoyo Fiscal, (Concepto N.º 43924 04-09-2020)).

Por tanto, no es cierta la tesis de imprescriptibilidad de tales derechos indicada por la Contraloría General de la Nación – Gerencia Departamental de Boyacá, en la informe de auditoría financiera independiente- CGR-CDMA- GDCB No. 006 mayo de 2020- en el Hallazgo N. 2 (A) (F) (D) (01) — prescripciones sobretasa ambiental-Con presuntas incidencias fiscal, disciplinaria y otras incidencias, ya que se realiza una interpretación extensiva del derecho ambiental en el cual se indica que por su naturaleza y destinación los recursos del porcentaje ambiental a los gravámenes de la propiedad inmueble desde la gestión de cobro son imprescriptibles, hecho que afecta el principio de legalidad y principio de confianza legítima.

Análisis desde la vigencia 2015 hasta 2019 de Corpoboyacá para observar si las prescripciones de la sobretasa e intereses realizadas por los 22 municipios de la jurisdicción, afectaron el presupuesto de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá.

Para mostrar que los ingresos de la autoridad ambiental, no se afectaron en fundamento de las prescripciones de acciones de cobro se la sobretasa ambiental e interés para a la anualidad 2019, emitidas por los veintidós (22) municipios de la Jurisdicción.

Se realiza el ejercicio fiscal para cada vigencia de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, parte de la cuantificación de los Ingresos, siendo una estimación del recaudo, que para el caso de la sobretasa y/o porcentaje ambiental, se proyecta de acuerdo al comportamiento de la ejecución de las transferencias realizadas por los municipios de la jurisdicción, responsables de su gestión de cobro y transferencia, para el presente trabajo, se toma el histórico de las últimos cinco (5) vigencias; cuya proyección financia los gastos para cumplir con su objeto misional, cumpliendo con el principio general de equilibrio presupuestal y el ciclo presupuestal de Programación

Esta situación genera afectación a los ingresos de la Corporación destinados a programas y proyectos tendientes a la conservación y/o mantenimiento del medio ambiente y conlleva a un presunto daño patrimonial en cuantía de \$567.300.328.

Así mismo, las prescripciones aprobadas en el año 2019 tienen efecto sobre los estados financieros de los municipios y en consecuencia en la Corporación para la misma vigencia (Informe de Auditoría Financiera Independiente No 006 CORPOBOYACÁ, 2020).

Analizando el contexto, el comportamiento de la ejecución de ingresos por concepto de sobretasa y/o porcentaje ambiental, se toma las siguientes vigencias para el análisis de presupuesto: 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y arroja el siguiente histórico:

Tabla 2*Análisis para establecer la ejecución presupuestal de vigencias 2015 a 2019*

Vigencia	2015	2016	Δ%	2017	Δ %	2018	Δ %	2019	Δ %
			2016		2017		2018		2019
			vs		vs		vs		vs
			2015		2016		2017		2018
Apropiación del Ingreso	15.500.000	15.550.000	0.32	16.760.000	7.78	18.132.000	8.19	20.650.000	13.89
Recaudo de la vigencia	15.707.556	15.493.303	-1.36	17.676.499	14.09	21.945.396	24.15	24.723.927	12.66
Porcentaje de ejecución	1.31	-0.33		4.99		16.50		14.51	

Nota. Autora de la investigación (2023). Datos tomados de la base de documentos de subdirección administrativa y financiera de CORPOBOYACA.

En el análisis horizontal, tenemos que para las apropiaciones del presupuesto de ingresos de una vigencia a otra, se presentan unos incrementos que oscilan entre el 0.32% y para el último año del 12.66, siempre en forma ascendente; y frente a la ejecución, es decir sobre el recaudo real de una vigencia a otra, presenta incremento importante, de 14.09%, 24.15%, 12.66%, para los años 2017, 2018, 2019, respectivamente, exceptuando el año 2016 que presentó decremento del 1.36%, relativamente bajo.

En el análisis vertical es importante resaltar el porcentaje de ejecución en cada vigencia, ya que el recaudo siempre superó a las proyecciones reflejadas en la apropiación inicial; es así que para el año 2015 dicho recaudo superó en un 1.31% frente a la apropiación definitiva, para el año 2016 el recaudo no superó la cifra ya mencionada, siendo la única vigencia donde la proyección presupuestal no se cumplió al 100%; para los años 2017, 2018, 2019, el recaudo superó en un 4.99%, 16.50%, 14.51%, respectivamente frente a la apropiación definitiva como se observa en

la tabla 2. En el análisis de presupuesto de gastos refleja que en ninguna vigencia quedó desfinanciada, ya que el recaudo superó la proyección.

Por otro lado, el análisis del ingreso frente a la ejecución de gastos, proyectados para ser financiados con la fuente de Sobretasa y/o Porcentaje, (trasferencia ambiental) no presentó déficit de recursos, teniendo en cuenta que para el cálculo de Recursos del Balance (antes llamados excedentes), se toma el valor de la apropiación frente a los compromisos presupuestales de cada vigencia y el resultado refleja para todos los años excedente financiero, es decir, que de los recursos apropiados y recaudados no se comprometieron o ejecutaron al 100%, soporte de esto, son las adiciones de excedentes realizados para cada año, como lo muestra la siguiente información:

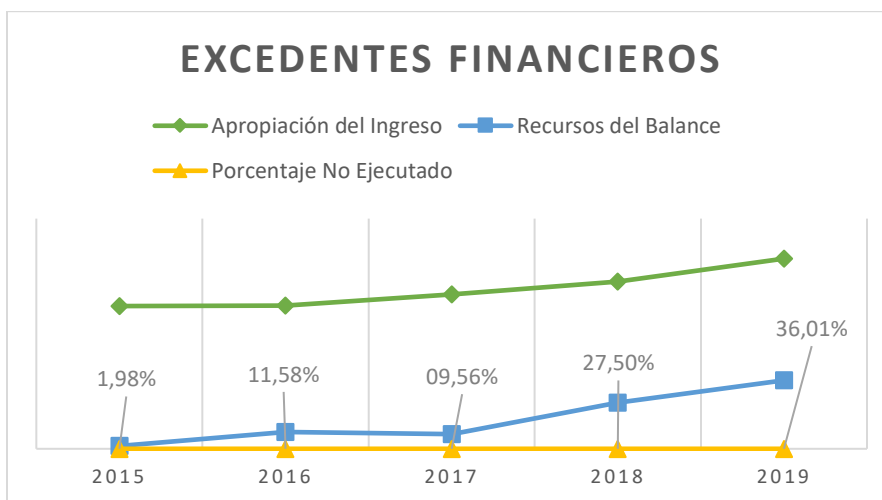
Tabla 3

Observación del ingreso frente a la ejecución vigencias 2015 a 2019 Corpoboyacá.

Vigencia	2015	2016	2017	2018	2019
Apropiación del ingreso	15,500,000	15,550,000	16,760,000	18,132,000	20,650,000
Recaudo de la vigencia	15,707,556	15,493,303	17,676,499	21,945,396	24,723,927
Recursos del balance	307,661	1,849,280	1,601,771	4,986,035	7,435,131
Porcentaje no ejecutado	1.98%	11.89%	9.56%	27.50%	36.01%

Nota. Datos tomados de la base de documentos de subdirección administrativa y financiera de CORPOBOYACA. Autora de la investigación (2023).

De lo anterior, se evidencia que, de los recursos apropiados, para la vigencia fiscal no se comprometieron en totalidad, ya que, al observar en el año fiscal 2019, solo se ejecutó el 36.01% de los gastos frente a la asignación de recursos, como lo muestra la siguiente gráfica:

Figura 2*Excedentes financieros*

Nota. Autora de la investigación (2023).

Se precisa, que CORPOBOYACÁ, no presentó inconvenientes en su etapa del ciclo presupuestal en la ejecución de los gastos frente a la asignación de la fuente en estudio, toda vez que siempre mostró saldo disponible dentro del presupuesto apropiado de ingresos, para sus compromisos no existió déficit presupuestal, es decir, que las apropiaciones del gasto no fueron superiores a las apropiaciones del ingreso.

Es necesario indicar que las entidades públicas dentro de ellas las Corporación Autónoma Regional de Boyacá, anualmente fijan su presupuesto para la siguiente vigencia en el cual prevé los ingresos y gastos, es decir, es un navegador financiero, así lo establece el estatuto orgánico de presupuesto de las entidades públicas en la que se define el: SISTEMA PRESUPUESTAL. Está constituido por un plan financiero [a dos o más años de plazo], por un Plan Operativo Anual de Inversiones y por el presupuesto anual de la Nación”. (ley38, Art 3).

Las metas que se fijan para el ingreso y el gasto tienen diferentes variables que pueden afectar los fines proyectados para cada anualidad, como para el caso de la transferencia por

porcentaje ambiental o sobretasa ambiental junto con los intereses, pues el recaudo depende de la gestión administrativa y facultades de los Municipios, con la consecuencia de que la transferencia se efectuó a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, en el tiempo fijado en la Ley 99 y decreto 1339 de 1994.

Revisado el presupuesto de las transferencias de sobretasa y porcentaje ambiental – vigencia 2019, se observa que para esta, la Corporación Autónoma Regional de Boyacá proyectó presupuestalmente un recaudo de \$20.500.000.000, por concepto de transferencia de porcentaje y sobretasa ambiental al impuesto predial de la vigencia, para el cálculo de este valor la corporación realiza una estimación con base en las transferencias trimestrales que llevan a cabo cada uno de los municipios de la jurisdicción, de acuerdo con los históricos de recaudo por este concepto, de acuerdo con el formato FRF-02 control y evaluación de ingresos a diciembre de 2019, la Corporación superó en un 19.98% la proyección de recaudo, como se observa a continuación:

Figura 3

Formato del sistema integrado de gestión de calidad Corpoboyacá

 Corpoboyacá		GESTION DE RECURSOS FINANCIEROS Y FISICOS								
		REGISTRO								
	SISTEMA INTEGRADO GESTIÓN DE LA CALIDAD	FRF-02				Versión 3				
						25-03-2014				
CONTROL Y EVALUACIÓN EJECUCIÓN DE INGRESOS										
RECAUDO DE INGRESOS A DICIEMBRE DE 2019										
CODIGO	DESCRIPCION	PRESUPUESTO INICIAL	MODIFICACIONES		PRESUPUESTO DEFINITIVO	RECAUDADO	% DE LO RECAUDADO	% DE PARTICIPACION DEL TOTAL PRESUPUESTADO	% DE PARTICIPACION DEL TOTAL RECAUDADO	SALDO POR RECAUDAR
31011027	PORCENTAJE Y SOBRETASA AMBIENTAL AL IMPUESTO PREDIAL	20.500.000.000	-	-	20.500.000.000	24.596.380.908	119.98%	39.52%	41.82%	-4.096.380.908
3101102701	Porcentaje y sobretasa ambiental al impuesto predial	20.500.000.000		0	20.500.000.000	24.596.380.908	119.98%	39.52%	41.82%	-4.096.380.908

Nota. Corporación autónoma regional de Boyacá, (2019). *Recaudo de Ingresos 2019.*
<https://www.corpoboyaca.gov.co/la-corporacion/politica-de-calidad/sistema-administrativo-de-gestion/>

De acuerdo a lo citado, para el año 2019 no se afectaron los ingresos de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá en lo referente a los ingresos proyectados para dicha vigencia por los conceptos de sobretasa ambiental e intereses. Los entes territoriales de la jurisdicción, no faltaron a la obligación legal de la transferencia de los recursos recaudados y no transfirieron los recursos prescritos en tal año de los valores de sobretasa ambiental e intereses, porque sus actos se presumen legales.

Tesis de la Contraloría General de la Nación -informe de auditoría CGR-CDMA- GDCB No. 006. Mayo de 2020, que afecto el principio de confianza legítima - Casos concretos

La Contraloría General de la Nación, Gerencia Departamental de Boyacá, radico con oficio 2020EE0064668 de fecha 23/06/20, documento de traslado de los hallazgos fiscales a la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental de Boyacá, para que tramite los procesos de responsabilidad, en razón de la competencia y naturaleza de los recursos los cuales son de orden municipal para que se inicie los procesos de responsabilidad fiscal.

La Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental de Boyacá, mediante auto 407 de 29 de Julio de 2021, ordenó la ruptura de unidad procesal en el cual cada municipio debía tener un radicado para investigar la gestión de cobro, prescripciones decretadas y la obligación de transferencia de la sobretasa ambiental a Corpoboyacá.

La Corporación Autónoma Regional de Boyacá, de acuerdo al informe final de la auditoria ya referenciado, inicio las acciones de reparación directa en contra de los municipios que habían efectuado la prescripción del porcentaje de los gravámenes a la propiedad inmueble ante los juzgados administrativos y en las cuales se funda en la falla del servicio porque los estos omiten

el deber constitucional y legal de recaudo, por dejaron transcurrir cinco años sin realizar gestión de cobro y esto causa un daño patrimonial a la entidad pública.

De los argumentos expuestos en el informe de auditoría mencionado se han desatado tres situaciones jurídicas distintas:

1. Los municipios decretan la prescripción del impuesto predial, pero no de la sobretasa ambiental e interés de esta, argumento que la entidad competente para su decreto es CORPOBOYACA.
2. La Contraloría Departamental de Boyacá, apertura procesos de Responsabilidad fiscal por detrimento patrimonial en contra de los funcionarios de los municipios: alcalde y tesorero.
3. La Corporación Autónoma Regional de Boyacá, presento acciones de reparación directa en contra de los municipios por falla en el servicio, es decir, omitió el deber de gestión fiscal o cobro coactivo y así fue establecido en el informe fiscal:

De manera que, en este orden de ideas es necesario analizar los hechos que, en desarrollo de la auditoria, se han establecido; donde se evidencia que los municipios, fueron los que realizaron la prescripción y que para la vigencia 2019, la Corporación no profirió acto administrativo alguno con el que se haya iniciado acción alguna con miras a restablecer los derechos que le fueron prescritos

(...) se valida como hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal por \$567.300.328 y disciplinaria, por la prescripción del impuesto predial, (incluido sobretasa ambiental o porcentaje), responsabilidad que es compartida entre la Corporación y los municipios implicados; por tanto, se pondrá en conocimiento a la

Contraloría Departamental de Boyacá. (Informe de Auditoría Financiera Independiente No 006 CORPOBOYACÁ, 2020, p 50.)

Por lo tanto, los municipios que tienen la modalidad de recaudo del porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble, a través de la sobretasa e intereses, dieron inicio a decretar la prescripción del impuesto predial pero no prescriben la tasa y los intereses de la misma indicado que la entidad competente para decretar la prescripción de la sobretasa ambiental e intereses es la Corporación Autónoma de Boyacá y por ello han radicado solicitudes con tal fin, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 4*Solicitudes de prescripción de sobretasa e interés de municipios a Corpoboyacá*

Municipio	Petición	Respuesta de Corpoboyacá
Municipio de Pesca y Aquitania. (15/07/2021) y (29/07/2021)	¿Por qué se debe cobrar la sobretasa si prescribe el impuesto predial?, por favor informarnos de manera muy urgente, ya que entramos en discusión con el contribuyente.	
Municipio de Rondón de fecha 08 de marzo de 2022-	“exención de pago de impuesto predial de los predios denominados Santa Marta y San Cayetano ubicados en la vereda Ricaurte del Municipio de Rondón, ya que estos predios fueron afectados por la ola invernal y colindan con una zona de derrumbe. La secretaria de Hacienda Municipal otorgo la prescripción del impuesto predial, pero manifiesten que los recursos de porcentaje y sobretasa ambiental deben ser prescritos por la autoridad ambiental”.	Que esta entidad pública, está fundada en preceptos Constitucionales y jurídicos y en los ordena que son los Municipios quien tienen la competencia para la creación del impuesto predial, su reglamentación, recaudo y el decreto de prescripción, al igual que dar cumplimiento a lo
Municipio de Tunja - Radicado No 9431- fecha 26/04/2022	Primera- Se ordene la exoneración del pago total de la sobretasa ambiental respecto del predio identificado con Matricula Inmobiliaria No. 010202970042000 de propiedad de la JAC Barrio la María, establecido en la Resolución No. 519 de 2020	

	Hechos (...) PRIMERO. - Mediante Resolución No. 519 del (27) de julio del año 2020, la Secretaría de Hacienda del Municipio de Tunja ordenó la exclusión del 100% del valor a pagar por concepto de Impuesto Predial Unificado respecto del predio identificado con Matrícula Inmobiliaria No. 010202970042000, de propiedad de la Junta de Acción Comunal del barrio la María de la Ciudad de Tunja respecto de la vigencia fiscal correspondiente al año 2020. SEGUNDO. - En el mismo acto administrativo, ordenó gravar el predio con la sobretasa ambiental a favor de la Corporación Autónoma Regional respecto del año gravable 2020, de acuerdo a la liquidación efectuada por profesional universitario adscrito a la Secretaría de Hacienda	ordenado en el artículo 44 de la ley 99 de 1993, esto en el entendido que la sobretasa ambiental es estimada como un gravamen ligado al impuesto predial que recaudan las entidades territoriales bajo la tarifas fijadas por Concejo Municipal, en acatamiento de los limites fijadas en la Ley nacional.
Municipio de Sotaquira – fecha 30 de abril de 2022 - Radicado 011017	“De esta manera respetuosa y formal solicito a ustedes me EXONEREN del pago de la SOBRETASA AMBIENTAL, para la vigencia del año 2020, y así poder acceder a la EXONERACION del pago del impuesto predial para la vigencia del año 2021 y 2022, ...”	
Municipio de COPER fecha 10 de mayo de 2022- Radicado No 10895	“...solicitamos se sirva si es posible conceder EXENCION por concepto de la Sobretasa Ambiental y los intereses de mora de Sobretasa Ambiental que es por el valor de Ocho Millones Setecientos Cincuenta y Cuatro Mil Quinientos	

	(8'754.500) Pesos moneda corriente, distribuidos de la siguiente manera Siete Millones Trescientos Noventa y Nueve Mil Pesos por concepto de Sobretasa Ambiental y Un Millón Trescientos Cincuenta y Cinco Mil Quinientos Pesos de Intereses de Mora Sobretasa Ambiental, correspondiente al inmueble ubicado en la Carrera 11 Número 22 - 18 – 20 perteneciente a la Comunidad Franciscana Provincia de la Santa Fe de Colombia, Comunidad Religiosa sin ánimo de lucro”.
Municipio de Nobsa Fecha 6 de Julio de 2022- - Radicado 014831	“Por medio de la presente solicitamos comedidamente la excencion del pago de la Sobretasa Ambiental del año 2022 y 2023 del predio distinguido Catastralmete 02-00-0016-0016-000, con numero de Matricula Inmobiliaria No 095-0001229, Escritura 1429 del 23-12-1976 Notaria 1era de Sogamoso, ubicado en la zona rural del barrio Narareth municipio de Nobsa, de propiedad del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar donde actualmente funciona de Hogar Infantil Nazareth..”.

Como puede observarse de las diferentes solicitudes de los municipios, están encaminadas a que la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, prescriba el derecho de sobretasa e intereses en razón a la tesis que viene manejando la Contraloría General de la Nación- Gerencia Departamental de Boyacá y Contraloría Departamental de Boyacá, en la medida que esta indica que es deber de los entes territoriales realizar gestión de cobro del impuesto municipal y de acreencias anexas, lo cual, causa incertidumbre para emitir la prescripción de la sobretasa ambiental e intereses es por ello que las entidades territoriales optan únicamente por afectar el valor que corresponde al gravamen municipal y no aplicarla misma suerte a los derecho accesorios ya mencionados, dejando así una puerta abierta a la confianza legítima de las entidades públicas y de los propietarios, poseedores o tenedores de los bienes raíces, situación que actualmente continua.

La Contraloría Departamental de Boyacá, apertura proceso de responsabilidad fiscal por detrimento patrimonial en contra de los acaldes y tesoreros de los respectivos municipios, basados en la auditoría financiera realiza el año 2020, por la Contraloría General de la Nación, como ya se ha mencionado, para el presente trabajo se trae a colación dos procesos fiscales que tienen auto de archivo uno en contra de un Municipio y el otro en Contra de la CORPOBOYACA y de esta en contra de entidades territoriales, tomando como ejemplo el Municipio de Chíquiza que tiene fallo de cierre como lo muestra la siguiente tabla:

Tabla 5*Fallos de responsabilidad fiscal y judicial*

Contraloría Departamental de Boyacá				Jurisdicción contenciosa administrativa			
Municipio		CORPOBOYACÁ		CORPOBOYACÁ			
Proceso de Responsabilidad Fiscal Rad. No 084 – 2021- Chíquiza		Proceso de Responsabilidad Fiscal Rad. No 021 – 2020- CORPOBOYACA		Demandado: Municipio de Chíquiza- Exp.2021-066- Medio de control- Reparación directa.			
Hecho generador de los procesos fiscal y administrativo							
Omisión de realizar dentro de los términos legales el cobro del impuesto predial unificado y complementario, que conllevó a que en la vigencia 2019, a decretar la prescripción de la acción de cobro del impuesto predial dejando de transferir el valor de sobretasa e intereses a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá “CORPOBOYACÁ”.							
Fundamento jurídico							
Emitir el acto administrativo sin gestión de cobro al propietario, tenedor, poseedor del bien inmueble sobre el que recae el tributo.		Falta de acción de cobro de la Corporación, hacia los Municipios de la sobretasa ambiental prescrita.		Existencia del daño antijurídico, por falla en el servicio por omisión en el cumplimiento de la obligación de recaudo por parte del ente territorial.			
Hallazgo y cuantía							
Prescripciones año 2019 - Cifras en pesos				Prescripciones año 2019 - Cifras en pesos		Prescripciones año 2019 - Cifras en pesos	
Municipi	Sobretas	Interés	Total	Varios	Sobretasa	Interés	Total
o	a			Municipio	151.559.51	415.740.81	567.300.32
				s	8	0	8
						Sobretasa	
						Interés	
						Total	

Chíquiza	244.410	649.59	894.00
		2	2

\$5.805.01	\$14.564.28	\$20.369.29
0	6	6

Los implicados consignaron en el año el valor (\$941,190.37) a la CGR y posteriormente fue depositado al titular Ministerio de Hacienda-Tesoro Nacional.

Se determinó que hubo omisión por parte de investigados de CORPOBOYACA, en la exigencia de la transferencia de la Sobretasa Ambiental e intereses correspondientes a la vigencia 2019, porque los tributos se consideran unas obligaciones de medios y no de resultado.

Se determinó el nexo causal entre tal omisión y el daño, la Sala condeno al municipio de Chíquiza a pagar el valor de (\$9.254.084), por concepto sobretasa ambiental relacionada con los impuestos prediales sobre los cuales declaró la prescripción de la acción de cobro, junto la indexación de tales valores a la fecha de la presente providencia.

Se ordenó el archivo porque no existe detrimento patrimonial

Se ordenó el archivo porque no existe detrimento patrimonial.

Sentencia de Segunda Instancia Tribunal Administrativo.

Los investigados pagaron el valor del hallazgo.

No existió responsabilidad por no configuro daño

El municipio es condenado

Nota. Casos de procesos de responsabilidad fiscal y contencioso administrativo donde se estudia el mismo problema jurídico. Autora la de investigación (2023).

En la tabla anterior muestra como la tesis de la contraloría generara una afectación al principio de confianza legítima, en las que están envueltos los ciudadanos, los municipios, la Corporación Autónoma Regional de Boyacá y el sistema judicial, lo cual, afecta el principio de confianza legítima por las siguientes situaciones:

1. La Contraloría Departamental de Boyacá, archiva el proceso de responsabilidad fiscal No 084-2020, por cuanto, los gestores fiscales pagan el valor a la cuenta dispuesta por el ente de control fiscal y ese dinero no llega al municipio, sino que es trasferido por el ente fiscal al Ministerio de Hacienda-Tesoro Nacional.
2. Se indica en el proceso de responsabilidad fiscal de la contraloría en contra de CORPOBOYACÁ la gestión de cobro es de medio y no de resultado, por consiguiente, exonera a los funcionarios investigados de alguna responsabilidad.
3. Corporación Autónoma Regional de Boyacá demandó al Municipio de Chíquiza y este fue condenado por Tribunal Administrativo de Boyacá y lo condenó pagar a la Corporación el valor de nueve millones doscientos cincuenta y cuatro mil ochenta y cuatro pesos (\$9.254.084), por concepto de indemnización material, en razón de las prescripciones realizadas en el año 2019, por falta de gestión de cobro como fundamento de la responsabilidad por falla en el servicio por omitir el deber legal.
4. El municipio de Chíquiza puede iniciar acción de repetición por la omisión en la gestión de cobro de los gestores fiscales, que causaron el daño patrimonial, siendo los mismos que fueron investigados en el proceso de responsabilidad fiscal dentro del Proceso No 084-202, el cual ya fue archivado, lo que significa que tendrán dos procesos por los mismos hechos, pero con diferentes valores, lo cual crea desconfianza para los funcionarios que ejercen

función fiscales en las entidades territoriales y para los funcionarios de Subdirección Administrativa y financiera de Corporación Autónoma Regional de Boyacá.

Haciendo un recorrido de los preceptos constitucionales, legales, jurisprudencia, doctrina y conceptos emitidos por diferentes órganos de la rama ejecutiva y judicial del Estado, en los cuales se observa la búsqueda del espíritu del legislador, siendo este el poder constituido que nace del poder primario – ciudadanía en general, para acatar y garantizar el derecho del medio ambiente que fue expuesto a la vista del año 70, en el que visionaron que el ecosistema es la garantía de la vida de todos, es decir, hoy no se limita únicamente a la vida humana sino a todas las especies que habitan el planeta tierra, siendo un deber y cuidado de todos.

Es verdad que con al tesis de la contraloría se afecta el principio de confianza legítima pero también es cierto, que ha puesto en la mesa la discusión del medio ambiente como derecho que incumbe a todos y esto lleva a escenarios de discusión e interpretaciones diferentes pero en la práctica lleva consigo a mejorar los procesos y procedimientos de las entidades y tener un dialogo una sinergia para lograr el objetivo expuesto en la precepto constitucional 317 y en desarrollo de este el artículo 44 de la ley 99 de 1993, lo escrito decae en la propuesta de investigación.

CAPÍTULO 4: Propuesta para reglamentar la sobretasa ambiental

Los municipios gozan de autonomía para el establecimiento de los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, dentro de los límites de la Constitución y la Ley. (Const, 1991, art. 313), (Ley 136,1991), y de acuerdo a sus competencias y en la medida que artículo 44 de la ley 99 de 1993, indico que los entes territoriales a través del Concejo Municipal deben establecer, la modalidad de recaudo del porcentaje al gravamen de la propiedad inmueble ya sea en sobretasa o porcentaje ambiental y pueden optar por regular este derecho.

Los municipios cuentan con la herramienta legal de regular su sistema de recaudo y cobro de derechos en especial los tributos a través del estatuto de rentas municipales, el cual, tiene por objeto de indicación general de los impuestos, tasas, contribuciones, la dirección, determinación, disputa, recaudación, lo mismo que la ordenación del sistema sancionatorio, para una mejor repartición y ejecución de los recursos públicos.

Por lo anterior, los entes territoriales pueden reglamentar en el estatuto de rentas o manual de cobro de la entidad territorial la opción o modalidad de sobretasa para el medio ambiente, en la cual, en el valor equivalente al uno punto cinco por mil (1.5×1000) sobre el valor del avalúo base para la liquidación del impuesto predial unificado, es decir, tomando como base para de liquidación de la sobretasa ambiental el avalúo de los bienes que sirven para liquidar el impuesto predial.

La propuesta para que los municipios es que opten por la sobretasa ambiental y no por la forma de porcentaje ambiental, ya que la primera no se va calcular sobre el total del impuesto predial ciertamente recaudado, sino sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial unificado, es decir, tiene una base diferente que no afecta la base que dispuso

la ley sino que el municipio elige por la tarifa que afilió dentro del rango también mandado por la misma ley, es decir, el porcentaje no varía sino que esta previamente fijado.

Por tanto, los municipios podrán optar por la contribución o tributo ambiental denominado sobretasa con destino a CORPOBOYACÁ, siendo el avalúo la base para la liquidación el impuesto predial unificado, preceptuado y definiendo que dicho tributo se determina teniendo en cuenta el valor del avalúo del inmueble, independientemente si el valor indicado para cada anualidad se recauda o no por concepto de impuesto predial. Esto tomando como ejemplo el Municipio de Tunja – Boyacá que preceptuó esta medida en el acuerdo del año 2006:

CAPITULO V SOBRETASAS A LOS IMPUESTOS

ARTICULO 270. SOBRETASA PARA EL MEDIO AMBIENTE. Adóptase como sobretasa del, medio ambiente y con destino a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá CORPOBOYACA, una suma equivalente al uno punto cinco por mil (1.5 x 1000) del valor del avalúo base para la liquidación del impuesto predial unificado.

PARAGRAFO 1. La Secretaría de Hacienda Municipal o quien haga sus veces, trimestralmente, por intermedio de la Tesorería Municipal deberá totalizar el valor recaudado por concepto de la sobretasa establecida en el presente artículo y efectuar el giro correspondiente.

PARAGRAFO 2. Cuando se opte por el autoavalúo establecido en el artículo 19 del presente Código o se adopte la Declaración del Impuesto Predial Unificado, se deberá incluir la autoliquidación de la sobretasa para el medio ambiente. (acuerdo 034 de 1998, Art 26)”. (Decreto 1339, 1994, art.1).

Que el municipio de Tunja fue demandado a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por emitir la acción de prescripción de cobro del impuesto predial, pero la concedió la exención a la sobretasa ambiental y el Tribunal Administrativo de Boyacá, estableció que es una potestad del municipio y está de acuerdo a sus facultades realizar ese tipo de reglamentaciones para el acatamiento en debida forma de una orden legal que además está destinada para el medio ambiente:

Por su parte, el municipio de Tunja asegura que la contribución o tributo ambiental se estableció como sobretasa por el Decreto No. 389 de 29 de diciembre de 2006 al señalar en su artículo 270 que se adopta como sobretasa del medio ambiente y con destino a CORPOBOYACÁ, una suma equivalente al (1.5 x 1000) del valor del avalúo base para la liquidación del impuesto predial unificado, precisando que dicho tributo que se determina teniendo en cuenta el valor del avalúo del inmueble, independientemente de si se recauda o no el impuesto predial.

Conforme a lo expuesto en precedencia, dirá la Sala que al haber optado el Municipio de Tunja por establecer una sobretasa equivalente al (1.5 x 1000) del valor del avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial, esto es, sobre el avalúo catastral de todos aquellos bienes que son el objeto del hecho generador del impuesto, independientemente de que por disposición del municipio se los exonere del impuesto predial¹⁷, es deber de los propietarios de los inmuebles pagar lo correspondiente a la sobretasa ambiental, porque como lo dejó establecido el Consejo de Estado, la misma no se tasa sobre el impuesto predial, sino sobre el avalúo catastral de los bienes que sirve de base para liquidar el impuesto predial, independientemente

de si se exonera de este último pago o no, pues “para cumplir los propósitos de los postulados que en materia ecológica previó la Constitución, los municipios deben precaver que se cumpla, en estricto sentido, el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, que sirve al financiamiento de los planes de desarrollo vinculados a la protección del medio ambiente

Aunado a lo anterior, es del caso señalar que independientemente de si los municipios están o no facultados para decretar exenciones respecto de la sobretasa ambiental, lo cierto es que es un hecho no discutido en el caso concreto que no hay norma en el Municipio de Tunja que haya dispuesto tal exoneración, y tampoco el legislador ha contemplado tal exención (Tribunal Administrativo de Boyacá Sala de Decisión No. 6, Radicado: 15001333300 6 2016- 00167- 01, 2016).

El Municipio al tener la potestad del manejo del impuesto predial unificado y la carga legal impuesta por el artículo 44 de la ley 99 de 1993 de recaudar los recursos ambientales para garantizar proyectos de ese corte que protegen el derecho de todos y catalogado como derecho fundamental, porque guarda conexión directa con la vida, debe realizar una gestión de cobro de forma preminente colocando su ejercer su poder coercitivo para lograr el pago del impuesto predial, es decir, usando todos los medios legales para su pago, ya que el tributo grava la propiedad raíz dentro de los procesos de cobro dictando las medidas cautelares de embargo de los bienes si es del caso.

Entendiendo que el derecho que tienen a su cargo es una responsabilidad que incumbe a todos y por ello debe realizar capacitaciones a los funcionarios de la importancia que tiene el

recaudo del impuesto predial junto con la sobretasa ambiental e interés de esta y a la comunidad en general.

Con esta propuesta se disminuya o elimine la afectación del principio de confianza legítima, pues se propone una posibilidad que permita darle certeza al derecho, tanto del municipio como de la Corporación Autónoma Regional y ciudadanía en general, frente al decreto de la prescripción de la acción cobro del impuesto predial unificado con la sobretasa ambiental, actuación que se puede realizar sin que se presente una interpretación desproporcionada que afecte los derechos de las partes involucradas en la controversia.

Conclusiones

Del trabajo de investigación sobre la afectación el patrimonio público de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá y el principio de confianza legítima, al prescribir el impuesto predial junto con la sobretasa ambiental se logró concluir:

El Municipio, la Corporación Autónoma Regional y la Contraloría General de la Nación convergen en funciones para el cumplimiento de los fines, objetivos o cometidos estatales y protección de los recursos públicos, dichas labores las realizan a través de competencias constitucionales y legales, es decir, sus actuaciones deben estar dentro de los principios de la confianza legítima. Por tanto, si una de las entidades falla en su servicio y si omite o realiza acciones diferentes a las establecidas en el sistema jurídico genera desconfianza en sus asociados y responsabilidades entre las mismas.

Hace parte del patrimonio público, la transferencia ambiental ya que es un bien común o fiscal del Estado, por lo cual, es catalogado como de carácter imprescriptible porque luego de recaudado adquiere tal calidad y con la especificación de ser de destinación específica para proyectos ambientales y el mecanismo jurídico para su pago es la acción de cumplimiento y razón que es una obligación que nace en la ley.

Las Corporaciones Autónomas Regionales y los Municipios de su jurisdicción tiene una relación de coordinación inter organiza, pero esta relación no debe limitarse únicamente a cobrar y recibir el recurso sino a trabajar mancomunadamente para que el objetivo del cuidado del medio ambiente se cumpla, es decir, deben unirse para cumplir no solo el pago sino el cuidado del medio ambiente como una obligación de todos

Desde la sistema constitucional, legal y estudio jurisprudencial, los municipios tienen la competencia para decretar la prescripción de la acción de cobro del impuesto predial unificado y

esta actuación administrativa también cobija a las tasas y porcentajes que se desprendan de este gravamen, ya que se aplica el argumento si prescribe el derecho principal también prescribe el accesorio.

La gestión de cobro efectiva de cobro es un límite, para que se pueda el decretar la prescripción de la acción de cobro del impuesto predial junto con la sobretasa e interés, es decir, se requiere un de cobro íntegro y muy apremiante, de lo contrario la entidad territorial deberá indemnizar a la Corporación Autónoma Regional por el daño en la afectación del recurso de sobretasa ambiental.

La tesis de la Contraloría General de la Nación Gerencia Departamental de Boyacá, en indicar que la sobretasa ambiental o porcentaje ambiental, afecta ostensiblemente el principio de confianza legítima, porque las dos entidades entran en contraposición, juego de competencias, los ciudadanos y funcionarios de las dos entidades se ven afectados así:

1. Los municipios prescriben el impuesto predial unificado junto con las sobretasa e interés y son demandados por la Corporación a través de acciones de reparación directa,
2. Los Municipios prescriben el impuesto predial y no la sobretasa e intereses, indicando que la corporación es la propietaria del derecho y esta tiene la facultad de disposición,
3. Los ciudadanos propietarios, poseedores, tenedores, de los bien raíces en medio del limbo jurídico, porque ninguna entidad se hace responsable,
4. La Contraloría General de la Nación inicia procesos de responsabilidad fiscal, en contra de funcionarios públicos de las entidades por la afectación al patrimonio público.

Pero también ha tenido un efectivo positivo, porque ha puesto en la mesa la discusión del medio ambiente como derecho que incumbe a todos y esto lleva a escenarios de discusión e interpretaciones diferentes, pero en la práctica ocasiona que los Municipios y las Corporaciones

Autónomas Regionales mejoren sus procesos y procedimiento para lograr el objetivo expuesto en el precepto constitucional 317 y en desarrollo de este el artículo 44 de la ley 99 de 1993

La propuesta es reglamentar la sobretasa ambiental en los municipios en los manuales de cobro o estatuto de rentas se disminuya la afectación al principio de confianza legítima, pues da certeza al derecho, tanto para el ente territorial y la Corporación Autónoma Regional y ciudadanía en general y pone límite a una interpretación desproporcionada que afecte los derechos de todos los involucrados, ya que la entidad territorial tendrá la facultad de optar por la tesis de imprescriptibilidad de la sobretasa ambiental, viendo de la óptica del derecho ambiental que es un derecho que concierne a todos.

Referencias

Alcaldía Mayor de Tunja, (29 de diciembre de 2006) “Por medio del cual se ordena y renumera el Estatuto de Rentas del Municipio de Tunja compilando en un solo cuerpo jurídico la totalidad de la normatividad tributaria del Municipio de Tunja.” [Decreto 389 de 2006].
<https://www.tunja-boyaca.gov.co/impuestos-846906/estatuto-de-rentas-del-municipio--2006>

Bermúdez, W y Morales, J. (06 de septiembre de 2012). *Estado Social de Derecho: Consideraciones sobre su trayectoria histórica en Colombia a partir de 1991*.
<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r30193.pdf>.

Cabanellas, G. (1993). *Diccionario Jurídico Elemental*. Editorial Heliasta S.RL.

Cendales, L. (2022). *El porcentaje y sobretasa ambiental como un tributo de libre destinación* (Trabajo de grado para la obtención del título de Especialista en Derecho Tributario, Universidad Santo Tomás).
<https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/44109/2022lauracendales.pdf?sequence=8>.

Centro de Información Jurídica en Línea. (2018). *El derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado como derecho humano de tercera generación*.
<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37832.pdf>

Congreso de Colombia. (18 de diciembre de 1990) Del Impuesto Predial Unificado [Ley 768 de 2002].
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=283#:~:text=Por%20la%20cual%20se%20dictan,se%20conceden%20unas%20facultades%20extraordinarias>.

Congreso de Colombia. (22 de diciembre de 1993) Fundamentos de la Política Ambiental Colombiana. [Ley 99 de 1993].
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=297>

Congreso de Colombia. (29 de diciembre de 1998) Modalidades de la Acción Administrativa [Ley 489 de 1998].
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=186>

Congreso de Colombia. (31 de Julio de 2002) Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta [Ley 768 DE 2002].
<https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/06/ley-768-2002.pdf>

Congreso de Colombia. (5 de agosto de 1998) “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.” [Ley 472 de 1998].
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=188>

Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil, (2005) Concepto Sala de Consulta C.E. 1637 [MP. Gustavo E. Aponte]
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=23305>.

Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección A. (22 de agosto de 2013) Radicación número: 66001-23-31-000-2002-01171-01(29121) [MP Carlos Zambrano]. [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/131/S3/66001-23-31-000-2002-01171-01\(29121\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/131/S3/66001-23-31-000-2002-01171-01(29121).pdf)

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. (12 de mayo de 2005). Concepto Sala de Consulta C.E. 1637 de 2005.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=23305>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo (21 noviembre 2012)
Radicación número: 41001-23-31-000-2007-00055-01 (18647). [MP William Giraldo]
<https://vlex.com.co/vid/651737605>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo (25 Julio 2016) Radicación
número: 05001-23-31-000-2011-01559-01-(21531). [MP M. de Valencia]
<https://vlex.com.co/vid/653843041>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sala Décima Especial de
Decisión (1 febrero 2022) Radicación número: 73001-33-31-006-2008-00027-01. [MP Eduardo
Triana] https://www.redjurista.com/appfolders/images/news/73001-33-31-006-2008-00027-01_20220201.pdf

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta (8 octubre 2015)
Radicación número: 25000-23-27-000-2012-00456-01(20345). [MP Fernando Bastidas]
[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-27-000-2012-00456-01\(20345\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-27-000-2012-00456-01(20345).pdf) 1

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta (22 marzo
2018) Radicación número: 11001031500020170348500. [MP Jeannette Bermudez]
<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/tables5/F11001031500020170348500%20LJB.B.pdf>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta (3 septiembre
2020) Radicación número: 68001-23-33-000-2017-00850-01. [MP Jeannette Bermúdez]
<https://vlex.com.co/vid/sentencia-n-68001-23-851292932>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B (30 de abril de 2012) Radicación número: 2500232600019950070401 (21.699) [MP Ruth Correa]. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=47792&dt=S>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (25 de julio de 2013), Radicación número: 76001-23-31-000-2010-00003-01(19420). [MP Teresa Briceño] [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/19001-23-31-000-2010-00008-01\(19825\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/19001-23-31-000-2010-00008-01(19825).pdf)

Consejo de Estado, Sala Plena. (29 de junio de 2017), Radicación número: 19001-23-31-000-2010-00008-01(19825) [MP Fernando Yepes] [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/19001-23-31-000-2010-00008-01\(19825\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/19001-23-31-000-2010-00008-01(19825).pdf)

Consejo Nacional Legislativo de Colombia, (15 de abril de 2002) Normas de Control Penalización de la Evasión y Defraudación Fiscal [Ley 788 de 2002] http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0788_2002.html

Consejo Nacional Legislativo. (15 de abril de 1987) CÓDIGO CIVIL [LEY NUMERO 57DE 1997] https://leyes.co/codigo_civil/2512.htm

Constitución Política de la República de Colombia [Const.] (01 de enero de 1991). Artículo 1 [De Los Principios Fundamentales]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>

Contraloría General de Boyacá, Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal, (3 septiembre 2020) Auto N° 407. [D.O Henry Sánchez] <https://cgb.gov.co/Archivos-2021/RESPONSABILIDAD-FISCAL/2021/30-JULIO/auto-407-p-021-2021.pdf>

Contraloría General de la Nación, Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal, (16 de febrero de 2023). Archiva el proceso de responsabilidad fiscal radicado n° 021 – 2020 ante Corpoboyacá. [DOPRF Henry Sánchez]

<https://cgb.gov.co/Archivos/Notificaciones%20de%20Estados/Responsabilidad%20Fiscal/2021/18%20de%20febrero/auto%20079%20P%20021%202020.pdf>

Corporación Autónoma Regional de Boyacá. (02 de junio de 2020). Informe de Auditoría Financiera Independiente Vigencia Auditada 2019.<https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/318643/006+Informe+Auditoria+Financiera+CORPOBOYACA+v2019+ls.pdf>

Corte Constitucional de Colombia, Sala Séptima de Revisión. (28 de julio 1993). Sentencia T-292 de 1993. [MP Alejandro Martin]

Corte Constitucional, (14 de marzo de 2013) Sentencia T- 141 de 2013. [MP Ernesto Vargas] <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-141-13.htm>

Corte Constitucional, (16 de marzo de 2010) Sentencia T- T-180 A de 2010. [MP Luis Vargas] <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/t-180a-10.htm>

Corte Constitucional, (16 de marzo de 2010) Sentencia T- T-180 A de 2010. [MP Luis Vargas] <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/t-180a-10.htm>

Corte Constitucional, (18 de julio de 2017) Sentencia T- 458 de 2017. [MP Antonio Lizarazo] <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-458-17.htm>

Corte Constitucional, (18 de septiembre de 2012) Sentencia T- 722 de 2012. [MP Luis Vargas] <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-722-12.htm>

Corte Constitucional, (29 de abril de 2020), sentencia C-132-20 [MP Fernando Reyes]

Corte Constitucional, (9 agosto mayo de 2001) Sentencia C-836/01. [MP Rodrigo Escobar] <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-836-01.htm>

Corte Constitucional, Sala Plena, (17 de marzo de 2022) Sentencia C-101-22,2022 [MP Stella Ortiz].https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/C-101-22.htm#_ftnref65

Corte Constitucional, Sala Plena, (21 de enero de 1994) Sentencia C-013/94 [MP Jorge Hernández]. <https://jurisprudenciaconstitucional.com/resolucion/109761-corte-constitucional-de-colombia-c-013-94>

Corte Constitucional, Sala Plena. (19 de junio de 2019) Sentencia C-278/19, 2019. [MP. Stella Ortiz] <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-278-19.htm>

Corte Constitucional, Sala Plena. (2 de diciembre de 1998) Sentencia SU-747/98. [MP. Eduardo Cifuentes] <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/SU747-98.htm>

Corte Constitucional, Sala Plena. (25 de abril de 2012) sentencia C-304-12 [MP Victoria Calle]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-304-12.ht>

Corte Constitucional, Sala Plena. (4 de octubre de 2001) Sentencia C-1051/01. [MP. Jaime Araujo] https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1051-01.htm#_ftnref2

Corte Constitucional, Sala Plena. (8 de mayo de 2019) Sentencia C-185-19. [MP Guillermo Guerrero]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-185-19.htm>

Corte Constitucional, Sala Plena. (9 de diciembre de 1999), sentencia C-987/99 [MP Alejandro Martínez]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-987-99.htm#:~:text=C%2D987%2D99%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=El%20deber%20de%20imponer%20regal%C3%ADas,sean%20de%20propiedad%20del%20Estado.>

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil (1 de marzo de 2021) SC540-2021
Radicación: 11001-31-03-017-2012-00238-01 [MP Luis Tolosa].

https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2021/03/SC540-2021-2012-00238-01_1.pdf

Corte Suprema de Justicia, Sala Plena (4 mayo de 1989) Expediente número: 1880. (18647). [MP Hernando Gómez] <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30014736>

Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, (8 abril de 2022), Concepto 20221100046161,2022. [J.O Alfonso Quintero]. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=123387>

Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público. (8 de abril de 2022). Concepto 20221100046161 de 2022. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=123387&dt=S#_ednref1

Departamento Administrativo de la Función Pública (18 de agosto de 2020) Concepto 469331 de 2020. [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=146698#:~:text=Los%20servidores%20p%C3%BAblicos%20est%C3%A1n%20al,ejercicio%E2%80%9D%20\(Subraya%20propia\).](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=146698#:~:text=Los%20servidores%20p%C3%BAblicos%20est%C3%A1n%20al,ejercicio%E2%80%9D%20(Subraya%20propia).)

El Congreso de Colombia. (18 de diciembre de 1974) Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente [Ley 2811 de 1974]. <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/10/Decreto-2811-de-1974.pdf>

El Congreso de Colombia. (2 de junio de 1994) Principios Generales sobre la Organización y el Funcionamiento de los Municipios. [Ley 136 de 1994]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=297>

El Congreso de Colombia. (29 de diciembre de 2010). Normas tributarias de control y para la competitividad [Ley 1430 de 2010]. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1430_2010_pr001.html

El Congreso de Colombia. (29 de Julio de 1997) Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política. [Ley 393 de 1997]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=338>

El ministro de Hacienda y Crédito Público. (27 de junio de 1994) “por el cual se reglamenta el porcentaje del impuesto predial a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales, en desarrollo de lo previsto en artículo 44 de la ley 99 de 1993.” [Decreto 1339 de 1994]. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1269639>

El presidente de la República de Colombia. (5 de agosto de 1998) “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto”. [Decreto 111 de 1996]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5306>

<https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2020/C-132-20.htm#:~:text=diciembre%20de%202016-,Por%20medio%20de%20la%20cual%20se%20adopta%20una%20reforma%20tributaria,y%20se%20dictan%20otras%20disposiciones.>

Insignares, R. (2003). *Estudios de Derecho Constitucional Tributario*. Universidad del Externado de Colombia.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2023). *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, 5 a 16 de junio de 1972, Estocolmo*. <https://www.un.org/es/conferences/environment/stockholm1972>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2023). *Asamblea general*. <https://www.un.org/es/documents/ag/res/49/list49.htm>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2008). *Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural*. <https://whc.unesco.org/archive/convention-es.pdf>

Plazas, M. (2006). *Derecho de la hacienda pública y derecho tributario. Tomo II. Derecho tributario*. 2da ed. TEMIS.

Presidente De La República De Colombia. (30 de marzo de 1989). Artículo 817. [Prescripción de la acción de cobro]. *Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuesto Nacionales*. [Ley 624 de 1989]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6533>

República Colombia. (26 de mayo de 2015) Decreta: Libro 1 Estructura Parte 1 Sector Central [DECRETO 1076 2015]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=78153>

Rodríguez, L. (2013). *Derecho Administrativo general y colombiano*. TEMIS.

Tribunal Administrativo de Boyacá Sala de Decisión No. 6 (30 de mayo de 2019) Radicación número: 1523833330012016- 00096- 01 [MP Alberto Rodríguez]. https://www.ramajudicial.gov.co/documents/2216525/25961201/00120160009601_04062019.pdf/d75fd6fb-d307-4d25-94ad-fd8e8131a20b

Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión (28 abril 2023) Radicación número: 15001-33-33-008-2021-00066-01. [MP Teresa Galvis]. https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=150013333008202100066011500123

Viana Cleves, María José (2007). *Principio de Confianza Legítima en el Derecho Administrativo Colombiano*. Universidad Externado de Colombia. 1ra ed. Bogotá Colombia.

Villegas, H. (2011). *Curso de Finanzas Derecho Financiero y Tributario*. Ediciones Depalma Buenos Aires. 7ma ed.
https://www.academia.edu/49134912/Curso_de_Finanzas_Derecho_Financiero_y_Tributario_Villegas_Hector