**REPÚBLICA DE COLOMBIA**
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA**
**-SALA SEGUNDA DE DECISIÓN-**

Popayán, veintitrés (23) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

Magistrado Ponente: **MARINO CORAL ARGOTY**

**Acción:** Acción de Cumplimiento
**Radicación:** 19001333300920230022601
**Accionante:** CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA – C. R.C.
**Accionada:** MUNICIPIO DE POPAYÁN

**SENTENCIA No. 029**

De conformidad con las facultades constitucionales, legales y reglamentarias, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA, Sala Segunda de Decisión, procede a dictar fallo de segunda instancia dentro del asunto de la referencia.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1. Fundamentos de la acción de Cumplimiento

La CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA – C. R. C., actuando a través de apoderado judicial, formuló acción de cumplimiento contra el MUNICIPIO DE POPAYÁN, con el propósito que se le otorgue aplicación al Acuerdo No. 024 de 2021, expedido por el Concejo municipal de Popayán.

### 1.2. Hechos

- De conformidad con la normativa vigente, los municipios están obligados a transferir a las corporaciones autónomas regionales o las de desarrollo sostenible que tengan jurisdicción en su territorio, un porcentaje sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial, que no puede ser inferior al 15% ni superior al 25.9% o una sobretasa no inferior 1.5 por mil, ni superior al 2.5 por mil, sobre el avaluó de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial.

- El Concejo Municipal de Popayán expidió el Acuerdo 024 de 2021, para establecer las reglas y criterios de las transferencias a la Corporación Autónoma Regional del Cauca (CRC) subrayando que dicho acuerdo en sus artículos 206 a 212, determinan la sobretasa ambiental a favor de la autoridad ambiental, inclusive establecen el hecho generador, los sujetos activos y pasivos de la misma, la base gravable y la oportunidad legal para su causación.

- El Concejo Municipal de Popayán también expidió el Acuerdo No. 026 de 2022, que modificó parcialmente el Acuerdo 024 de 2021, reduciendo las tarifas del impuesto predial e industria y comercio, estableciendo nuevos plazos y descuentos para su pago, entre otras disposiciones; agregó que el nuevo acuerdo revocó el Capítulo Tercero del Acuerdo 024 de 2022, reemplazándolo por el "Gravamen Ambiental a la Propiedad", cambiándose el concepto de sobretasa ambiental por el de porcentaje ambiental y se estableció que trimestralmente se transferiría el 15% del recaudo municipal, con la posibilidad de hacerlo anualmente antes del 31 de marzo del año siguiente.

- Este Tribunal invalidó el artículo quinto del Acuerdo No. 026 de 2022, indicando que, para calcular la transferencia a la autoridad ambiental por concepto de sobretasa ambiental, se debía aplicar la normativa contenida en el Acuerdo 024 de 2021 y las disposiciones de la ley 99 de 1993, el artículo 44 de la misma ley y el artículo 2.2.9.1.1.2 del Decreto 1076 del 2015, afirmando que los pagos de sobretasa ambiental se deben calcular y realizar de

conformidad con la normativa enunciada; aduciendo que el municipio de Popayán se encuentra en mora.

- Mediante el oficio radicado bajo el No. SF-12757-2023, solicitó al municipio de Popayán transferir los recursos correspondientes al primer y segundo trimestre de 2023, reiterando el deber de acoger la metodología del Acuerdo 024 de 2021, con ocasión de la nulidad declarada judicialmente del Acuerdo 026 de 2022, al respecto el municipio de Popayán emitió respuesta el 6 de julio de 2023, indicando que ya habían realizado la transferencia correspondiente al primer trimestre de 2023 utilizando la metodología del Acuerdo 026 de 2022, destacando que dicho acuerdo se encontraba vigente al momento de liquidar dicho tributo.

- Reiteró su solicitud de transferencia a través de oficio radicado bajo el No. SF-15827-2023 del 16 de agosto de 2023, recordando los plazos y advirtiendo sobre las consecuencias del incumplimiento, al respecto, el municipio ratificó su posición sobre la imposibilidad de reliquidar el tributo, debido a la prohibición constitucional de aplicar normas tributarias de forma retroactiva.

- El municipio de Popayán se encuentra en mora de transferir los recursos correspondientes a la sobretasa ambiental recaudada por los pagos de impuesto predial hasta el tercer trimestre del 2023, aduciendo que dicha conducta le estaría causando perjuicios, por lo que reiteró su solicitud y manifestó la constitución de renuencia de la entidad, mediante oficio con radicado No. 20231130462232 del 23 de octubre de 2023

### 1.3. Informe de la entidad accionada

#### 1.3.1. Municipio de Popayán

Señaló que los hechos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 11, 12 y 16 expuestos en la demanda son ciertos y destaca que la expedición del Acuerdo 026 de 2022 modificó la forma de calcular el porcentaje por concepto de Sobretasa Ambiental destinado a las corporaciones autónomas regionales o de desarrollo sostenible.

En lo que respecta a la nulidad declarada por este Tribunal, sostuvo que la jurisprudencia ha establecido que la reviviscencia de normas derogadas es procedente bajo ciertas condiciones, como mantener la integridad del sistema jurídico y evitar la inseguridad jurídica.

Manifestó que los hechos 7, 9, 13, 14 y 15 no son ciertos, subrayando que la posición de la C.R.C., implica un aumento retroactivo del impuesto predial, lo cual viola el artículo 363 de la Constitución, agregó que el municipio no está en mora de pagar la transferencia ambiental y que han cumplido con los términos del Decreto 1076 de 2015, según certificados adjuntos.

Indicó que realizó validaciones sobre el recaudo del impuesto predial y transfirió el 15% hasta el segundo semestre de 2023, destacando que después de la nulidad declarada judicialmente por este Tribunal del Acuerdo 026 de 2022, cobro vigencia el Acuerdo 024 de 2022, en el cual no se liquida sobre el recaudo, como en el acuerdo anterior, sino sobre un porcentaje del avaluó, por lo que, por expresa prohibición de irretroactividad tributaria establecida en el artículo 363 de la Constitución, no es posible aplicar el acuerdo anterior, salvo que dicha disposición le sea favorable al deudor fiscal.

Expuso que el sujeto pasivo de la sobretasa ambiental, regulada en acuerdo 024 de 2021, es el propietario o poseedor de bienes inmuebles del municipio de Popayán y siendo su causación concomitante al impuesto predial unificado, la aplicación retroactiva de dichas normas tributarias afectaría a cerca de 139 mil personas yendo en contra de la normativa y jurisprudencia Constitucional.

Finalmente solicitó que se desestimen las pretensiones de la demanda o que, en su defecto, se determine detalladamente el cumplimiento que el municipio debe realizar en relación con el cobro de la sobretasa ambiental a los contribuyentes obligados a pagar el impuesto predial.

### 1.4. Fallo impugnado

El Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Popayán (Cauca), mediante sentencia No. 183 del 13 de diciembre de 2023, resolvió:

> ***"PRIMERO: ORDENAR*** *al Municipio de Popayán, que, si aún no lo ha hecho, realice en favor de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA – C. R. C., la transferencia del porcentaje ambiental recaudado respecto del período comprendido entre el 9 y 30 de junio de 2023, según lo expuesto.*
>
> ***SEGUNDO: NEGAR*** *la acción de cumplimiento instaurada por* ***LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA – C. R. C.*** *en contra del* ***MUNICIPIO DE POPAYÁN – CAUCA,*** *en relación con la reliquidación de la sobretasa ambiental para la vigencia fiscal 2023, así como el pago de intereses de mora que se hayan causado por transferencias ambientales no realizadas dentro del término de Ley, por las razones expuestas. (…)"*

En síntesis, el *A Quo* indicó que el sujeto pasivo del impuesto predial unificado y de la sobretasa ambiental es el propietario o poseedor del bien inmueble, según el Acuerdo Municipal 024 de 2021, en tanto el municipio solamente actúa como agente recaudador, por lo tanto no resultaba ajustado con la normativa y la jurisprudencia constitucional ordenarse una reliquidación de las transferencias causadas para el año 2023, por cuanto las mismas fueron causadas a inicios de la vigencia fiscal 2023, es decir, cuando se encontraba vigente el Acuerdo Municipal No. 026 del 30 de diciembre de 2022.

Sostuvo que, con la expedición de las facturas del impuesto predial generadas por el municipio de Popayán durante el primer trimestre de la anualidad y conforme al acuerdo vigente para la época de causación del impuesto predial (1 de enero) se crearon situaciones particulares y concretas para los propietarios y poseedores de los predios, en relación con el monto de pago asumido por contribuyentes del municipio y correspondiente a la vigencia fiscal 2023.

Finalmente expuso que no existe un mandato imperativo, claro e inobjetable respecto a la obligación que presuntamente le asiste al ente municipal de reajustar el impuesto predial para la vigencia 2023, por lo que dicha obligación no puede constituirse y menos ser ordenada a través de la acción de cumplimiento.

### 1.5. Impugnación

El CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA, (C.R.C.) enfila su oposición frente a la sentencia de primera instancia frente a los temas que se sintetizan a continuación:

Señaló que las pretensiones formuladas en el libelo petitorio de la demanda no están encaminadas a que se modifiquen los montos que pagaron los contribuyentes por concepto de impuesto predial por sus inmuebles, sino que dicha entidad transfiera el monto conforme al marco normativo vigente.

Indicó que el error del fallo proferido por el *A Quo,* radica en interpretar que la reliquidación afectaría los montos finales que los contribuyentes pagan por concepto de impuesto predial, argumentando que solamente se modificaría el monto de la Sobretasa ambiental que el municipio debe transferir a la C.R.C., sin que se vea afectado el patrimonio de los sujetos pasivos de dichos impuestos.

Manifestó que el Juzgado de instancia erróneamente interpretó que el municipio había realizado la transferencia correspondiente al tercer trimestre de 2023, señalando que dichos pagos efectuados por la entidad demandada por el valor de $686'173.469, correspondían a vigencias anteriores.

Finalmente solicita modificar la sentencia para ordenar al municipio de Popayán realizar la transferencia de los recursos correspondientes al período del 9 al 30 de junio de 2023 y también los del tercer trimestre de 2023.

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

Este Tribunal es competente para conocer del presente asunto en segunda instancia, de conformidad con la previsión del artículo 153 de la Ley 1437 de 2011.

Esta Sala de decisión, al actuar como juez de segunda instancia, se limitará a los cargos formulados en la apelación, de conformidad con los artículos 320 y 328 del Código General del Proceso, en armonía con lo orientado por el H. Consejo de Estado[1]

## 2.2. Problema Jurídico

Le corresponde a este Tribunal determinar si dentro de la presente acción de cumplimiento se debe confirmar la sentencia No. 183 emitida por el Juzgado Noveno Administrativo de Popayán, que denegó parcialmente las pretensiones de la demanda, o si, por el contrario, debe revocarse la providencia y ordenarse al municipio de Popayán reajustar los valores que por sobretasa ambiental fueron girados a la CRC, según lo dispuesto en el Acuerdo Municipal 024 de 2021, como se sostiene en el recurso de apelación.

## 2.3. Marco jurídico y jurisprudencial.

### 2.3.1. De la acción de cumplimiento.

La Constitución Política de Colombia, dispone:

> ***"ARTÍCULO 87.*** *Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo.*
>
> *En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido."*

Por su parte, la Ley 393 de 1997 "*Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política*", determinó en su artículo 8°:

> "***Artículo 8.- Procedibilidad.*** *La Acción de Cumplimiento procederá 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. También procederá contra acciones u omisiones de los particulares, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.*

[1] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de unificación del 6 abril de 2018, radicación: 05001 2331 000 2001 03068 01 (46005).

*Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud. Excepcionalmente se podrá prescindir de este requisito, cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable para el accionante, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.*

*También procederá para el cumplimiento de normas con fuerza de Ley y Actos Administrativos, lo cual no excluirá el ejercicio de la acción popular para la reparación del derecho.*

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

*Tampoco procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o Acto Administrativo, salvo, que de no proceder el Juez, se siga un perjuicio grave e inminente para el accionante.*

***PARAGRAFO.*** *La Acción regulada en la presente Ley no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos."*

### 2.3.2. Conflicto de leyes en el tiempo y reviviscencia de Actos Administrativos Generales.

El concepto de reviviscencia como figura jurídica implica que, cuando una disposición normativa es expulsada del ordenamiento jurídico debido a su declaración de invalidez, otras normas que anteriormente regularon los mismos contenidos, pero que estaban derogadas, deberían volver a tener efecto legal para llenar el vacío creado por la decisión judicial de invalidez.

Según el Consejo de Estado, en sentencia del 28 de enero de 2015, radicado 20150000200, MP Álvaro Namen Vargas, se habla de reviviscencia cuando se pretende "revivir" los efectos de una ley derogada, por referencias posteriores que nuevas leyes hagan a aquella, o por la declaratoria de inexequibilidad de la ley que hubiere derogado a la anterior. Destacó en esa oportunidad el Alto Tribunal:

*"Desde hace varias décadas, la jurisprudencia y la doctrina en Colombia se han planteado el problema de establecer si la declaratoria de inexequibilidad de una norma con fuerza de ley que, a su vez, ha derogado expresa o*

*tácitamente otras disposiciones, "revive" los preceptos derogados, es decir, si produce el efecto de reincorporar tales normas al ordenamiento jurídico, dejando sin efectos su derogatoria. Esto es lo que se ha llamado "reviviscencia". En la sentencia C-402 de 2010, reiterada en la C-251 de 2011, la Corte Constitucional hace un completo y minucioso recuento de lo que ha señalado la jurisprudencia y la doctrina nacional sobre este problema jurídico, desde que fue expuesta jurídico, desde que fue expuesta inicialmente por el Consejo de Estado y luego por la Corte Suprema de Justicia, en los tiempos en los que a esta última le correspondía ejercer el control constitucional de las leyes. En dicho recuento la Corte Constitucional concluye que no acepta ya la tesis de la reincorporación automática o ipso jure de las normas derogadas por disposiciones legales que son declaradas inexequibles y establece unos requisitos para que pueda predicarse la reviviscencia o el resurgimiento de las normas derogadas.*

Ahora bien, una interpretación sistemática del artículo 237 de la Constitución Política y el artículo 104 CPACA, lleva a la Sala a reconocer que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tiene competencia para resolver disputas relacionadas con la validez de actos administrativos de carácter general, siendo competente para declarar su nulidad cuando hayan sido emitidos contraviniendo normas aplicables, sin competencia, de manera irregular, sin respetar el derecho de audiencia y defensa, con motivación falsa o con exceso en las atribuciones del emisor. Esos efectos se predican de las sentencias que invalidan los efectos de un acto demandado, pues elimina el componente esencial de toda norma jurídica que es su validez.

La "validez" de una norma se refiere a su conformidad, tanto en aspectos formales como sustantivos, con las normas superiores que rigen dentro del ordenamiento jurídico, ya sean estas anteriores o posteriores a la norma en cuestión. Desde una perspectiva formal, los requisitos de validez de las normas están asociados con los requisitos necesarios para su creación. Por ejemplo, en el caso de las leyes ordinarias, se requiere haber sido aprobadas en cuatro debates por el Congreso y haber recibido la sanción presidencial. Sin embargo, las disposiciones que regulan la validez formal de las normas, ya sean legales u otras, establecen condiciones más detalladas que estas deben cumplir. Estas condiciones se refieren a la competencia del órgano que las dicta y al procedimiento específico que se debe seguir para su expedición. De esta forma, se puede establecer una relación directa entre la validez y la efectividad de las normas, pues los efectos

jurídicos que desata están enmarcados en el tiempo durante el cual estuvieron vigentes.

La jurisprudencia constitucional estableció la relación de estos conceptos en sentencia C-873 de 2003 en los siguientes términos:

> *"La "vigencia" se halla íntimamente ligada a la noción de "eficacia jurídica", en tanto se refiere, desde una perspectiva temporal o cronológica, a la generación de efectos jurídicos obligatorios por parte de la norma de la cual se predica; es decir, a su entrada en vigor. Así, se hace referencia al período de vigencia de una norma determinada para referirse al lapso de tiempo durante el cual ésta habrá de surtir efectos jurídicos. La regla general en nuestro ordenamiento es que las normas comienzan a surtir efectos jurídicos con posterioridad a su promulgación, según lo determinen ellas mismas, o de conformidad con las normas generales sobre el particular. El verbo "regir" es utilizado por las normas para hacer referencia a su vigencia, entendida en este sentido."*

Los efectos de la nulidad de un acto administrativo no se limitan a producir efectos hacia futuro, sino que también pueden adquirir un alcance Ex Tunc, toda vez que, detectada una irregularidad que afecta la validez y eficacia de la norma, el vicio que conlleva a su anulación se predica durante toda su existencia, es decir, afecta la vigencia de la norma y conlleva a su anulación como si nunca hubiese existido. Esta retrotracción de los efectos de una norma derogada por otra posterior que ha sido anulada, plantea el problema de considerar en cada caso específico el fenómeno de la reviviscencia por cuanto, por tratarse de normas de carácter general, regulan y afectan situaciones de carácter particular que deben ser consideradas por el Juez Administrativo. Quiere decir lo anterior que la reviviscencia no opera de forma automática.

Así lo estableció el Consejo de Estado en Sentencia del 27 de abril de 2017, Expediente 2013-0108700, MP Sandra Lisset Ibarra:

> *"Se concluye entonces, que en la jurisprudencia del Consejo de Estado actualmente se mantienen vigentes dos posturas generales respecto de los efectos de las sentencias de nulidad, a las cuales puede acudir el operador judicial al momento de determinar los alcances de su decisión.*
>
> *La primera tesis jurisprudencial se refiere a las posibles consecuencias que la decisión judicial pueda tener sobre los efectos anteriores a ella que hayan sido producidos por los actos administrativos generales anulados. Así, los*

*efectos «ex tunc» implican la eficacia retroactiva de la sentencia que decreta la nulidad de un acto administrativo.*

*La segunda tesis se concreta en los efectos «ex nunc» e implica la carencia de esa eficacia, con lo que los efectos del acto administrativo anulado, producidos con anterioridad a la decisión judicial, se mantienen y conservan plena validez.*

*Finalmente anota la Corporación, que la anterior sistematización y descripción de los criterios o pautas elaborados por el Conejo de Estado para atribuir determinados efectos a las sentencias de nulidad de los actos administrativos generales no pretende ser taxativa, sino meramente enunciativa, pues, los criterios examinados nunca agotarán las posibilidades de la realidad, por lo que siempre será necesario un análisis de cada caso en concreto."*

### 2.3.3. Prohibición de efectos retroactivos de normas tributarias.

En relación con los efectos retroactivos de las normas tributarias, la constitución establece:

> "***Artículo 338.*** *(…) Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las* ***que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo".***

En virtud de lo expuesto, la aplicación de las normas tributarias en el tiempo estará supeditada a la naturaleza tributaria de cada disposición, es decir, variará en consideración de si se trata de una norma sustancial que regula un tributo cuya base gravable es el resultado de hechos que ocurren durante un período o si se trata de un tributo cuya base gravable es el resultado de un hecho inmediato. Esta disposición fue objeto de precisión por la Jurisprudencia Administrativa, en sentencia del 4 de febrero de 2010, expediente 2008-00018-00, MP Martha Briceño de Valencia, y hace parte de una línea pasiva asumida por el Consejo de Estado en materia tributaria, a saber:

> *"El artículo 338 de la constitución nacional, en concordancia con el artículo 363 ib., consagra la irretroactividad de la ley tributaria y específicamente para los impuestos de período dispuso que las normas que los regulen no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley. Sobre el alcance del artículo y en particular de las normas que regulen contribuciones a que en él se hace referencia, la Corporación en la providencia citada anotó que tales normas son aquellas que modifiquen alguno de los elementos estructurales del tributo, por lo que si se trata de un impuesto de periodo, sólo podrá aplicarse para el que comience después de*

*su entrada en vigencia.* ***Criterio reiterado y complementado posteriormente en el sentido de señalar que el constituyente con el artículo 338 quiso prohibir la aplicación retroactiva de la norma tributaria, entendida ésta no sólo las leyes, ordenanzas y acuerdos, sino cualquier otra norma que regule contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un periodo determinado****, (…)*

*Frente al inciso tercero de la misma disposición la Corte Constitucional, manifestó que la prohibición de cobrar tributos en el mismo periodo fiscal en que entra a regir la norma, es una medida de protección adoptada por el constituyente a favor de los administrados. Es claro que el constituyente buscó garantizar los derechos de los contribuyentes, de manera especial, los relacionados con los denominados tributos de período."*

De esta forma, y como lo señaló el Juez A Quo, los efectos de las normas tributarias que se discuten tienen una limitación frente al fenómeno de la reviviscencia por expresa disposición constitucional, en el sentido de no permitir la aplicación retroactiva de las normas derogadas que reviven por la anulación de las normas posteriores.

## 2.4. Caso concreto

### 2.4.1. Pruebas Allegadas al expediente.

En el presente asunto, se allegaron las siguientes pruebas:

- Certificación de representación legal de la CRC. (fl. 24, del archivo "02acciondecumplimientoPdf" del expediente digital)

- Oficio SF-15827-2023 del 16 de agosto de 2023 de la CRC. (fls. 25 a 26, del archivo "02acciondecumplimientoPdf" del expediente digital)

- Oficio 20231320306681 del 6 de julio de 2023 del municipio de Popayán. (fls. 27 a 35, del archivo "02acciondecumplimientoPdf" del expediente digital)

- Oficio 20231320390361 del 18 de agosto de 2023 del municipio de Popayán. (fls. 36 a 52, del archivo "02acciondecumplimientoPdf" del expediente digital)

- Sentencia 099 del 31 de mayo de 2023 proferida por este Tribunal dentro del trámite de validez de proyectos de acuerdo municipal número 202300049. (fls 54 a 75 del archivo "02accionDecumplimientoPdf" del expediente digital)

- Constancia de notificación electrónica de la sentencia 099 del 31 de mayo de 2023 proferida por este Tribunal dentro del trámite de validez de proyectos de acuerdo municipal número 202300049. (fls. 76 a 78 del archivo "02accionDecumplimientoPdf" del expediente digital)

- Acuerdo 024 de 2021 del Concejo Municipal de Popayán (fls. 77 a 253, del archivo "02accionDecumplimientoPdf" del expediente digital)

- Copia de oficio radicado DG-0888-2023 de 23-10-2023, recibido en el archivo central de la Alcaldía Municipal de Popayán el 23 de octubre del 2023 con el radicado No. 20231130462232. (fls. 254 a 256 del archivo "02accionDecumplimientoPdf" del expediente digital)

- Certificado suscrito por la Subdirectora Financiera de la Corporación Autónoma Regional del Cauca, donde se certifica la moratoria en el traslado de recursos por concepto de sobretasa ambiental, correspondiente al tercer trimestre del año 2023. (fl. 11 Expediente electrónico 02segundainstancia 15ImpugnaciónAccionante2)

**2.4.2. Análisis**

**2.4.2.1.** Con fundamento en las normas, los sustentos jurisprudenciales, los elementos de juicio arriba referenciados y los argumentos de alzada, la Sala entrará a estudiar el problema jurídico planteado.

**2.4.2.2.** Establecidos los alcances de la reviviscencia de normas tributarias, es necesario volver sobre el expediente para encontrar las principales premisas que guiarán el razonamiento que debe hacer la Sala para solucionar el problema jurídico planteado.

En primer lugar, existe un conflicto de normas en el tiempo originado en la expedición del acuerdo 024 de 2021, por parte del Concejo Municipal de Popayán, mediante el cual se reglamentó la forma de cálculo y recaudo de la Sobretasa Ambiental, estableciendo la fórmula de liquidación, naturaleza periódica del tributo, base gravable y a los sujetos activo y pasivo.

La mentada norma fue derogada por la expedición del acuerdo municipal 026 de 2022, mediante el cual, la misma autoridad cambió la Sobretasa Ambiental por el Gravamen Ambiental a la Propiedad, modificando la base gravable a cargo de los contribuyentes en una menor cuantía.

El acuerdo municipal 026 fue anulado por este Tribunal mediante sentencia 099 de mayo 13 de 2023, respecto a la derogación de la Sobretasa Ambiental de que trataba el Acuerdo 024 de 2021.

El razonamiento así formulado podría llevar a pensar que, una vez anulados los efectos de la norma derogatoria, la norma derogada está llamada a surtir nuevamente sus efectos de forma generalizada y retroactiva en virtud de los efectos Ex Tunc que surgen de una sentencia de nulidad; no obstante, existe una limitación constitucional que impide llevar a esa conclusión porque incluye una premisa normativa adicional, de naturaleza constitucional, que establece una excepción al efecto de reviviscencia de las normas en materia tributaria.

Así expuestos los elementos, el razonamiento que se construye indica que, los efectos ex tunc de los actos administrativos generales nacidos en el fenómeno jurídico de la reviviscencia pueden ser reconocidos por la Judicatura, siempre que las normas que recobrarán vigencia no recaigan sobre temas tributarios.

En el asunto de marras, dado que el Acuerdo 024 de 2021 se refiere expresamente a la creación y recaudo de la Sobretasa Ambiental, que es un tributo, la conclusión válidamente extractable, tal y como lo señaló el Juez A Quo, es que no es constitucional, ni legalmente viable reconocerle efectos retroactivos, de forma que las situaciones consolidadas durante la vigencia del

Acuerdo 026 de 2022, no serán modificadas. En este sentido el fallo será confirmado.

**2.4.2.3.** Queda por resolver la cuestión de la moratoria en la transferencia de los recursos que están pendientes por entregar de parte del municipio de Popayán a la CRC, correspondientes al tercer trimestre del año 2023 y que el A Quo consideró cumplidas.

A este respecto, la Sala vuelve sobre el expediente para constatar que, mediante certificación de la Oficina de Tesorería General de la Alcaldía de Popayán, la entidad recaudó un total de $686.173.469 por concepto "**vigencias anteriores**", procediendo a realizar la entrega de esos recursos el 13 de octubre de 2023, con una observación donde se lee "**TRANSFERENCIA DE RECAUDO SOBRETASA AMBIENTAL CRC TERCER TRIMESTRE 2023-VIGENCIA ANTERIOR**" (fls. 27-28 Expediente electrónico 01primerainstancia 08MunicipioContesta)

La falta de pago sostenida por la entidad demandante recae en el ámbito de las afirmaciones indefinidas y tiene como efecto invertir la carga de la prueba a la entidad demandada para lograr demostrar su satisfacción. La anterior manifestación es connatural a la relación crediticia que se establece entre la Alcaldía de Popayán, que es la obligada a la transferencia de recursos y la CRC, que es la titular del derecho.

La fórmula que utiliza el comprobante de pago a terceros y el certificado emitido por la Tesorería General de la Alcaldía de Popayán indican que los conceptos a los cuales se abona el pago de los recursos allí indicados se dirigen a sufragar transferencias por "recaudo de vigencias anteriores" a la fecha en que se hacen, esto es, anteriores al tercer trimestre de 2023, lo cual indica que existe un desface temporal entre el recaudo y el traslado efectivo de los recursos a la CRC.

La afirmación de falta de pago debería desvirtuarse por la parte accionada entregando los documentos que acrediten el pago de la obligación, cuya descripción debe contener de forma clara y precisa los periodos de pago a los

que corresponda. Debe tenerse en cuenta que el Decreto 2270 de 2019, "Por el cual se compilan y actualizan los marcos técnicos de las Normas de Información Financiera para el Grupo 1 y de las Normas de Aseguramiento de Información", y se adiciona un Anexo número 6, indica:

> *"ARTÍCULO 2. ASIENTOS. Con fundamento en comprobantes debidamente soportados, los hechos económicos se deben registrar en libros, en idioma castellano, por el sistema de partida doble. Pueden registrarse varias operaciones homogéneas en forma global, siempre que su resumen no supere las operaciones de un mes. Las operaciones deben registrarse cronológicamente. Sin perjuicio de lo dispuesto en normas especiales, los asientos respectivos deben hacerse en los libros a más tardar en el mes siguiente a aquél en el cual las operaciones se hubieren realizado. Dentro del término previsto en el inciso anterior, se deben resumir los movimientos débito y crédito de cada cuenta y establecer su saldo. Cualquier error u omisión se debe salvar con un nuevo asiento en la fecha en que se advirtiere.*
>
> *ARTÍCULO 7. COMPROBANTES DE CONTABILIDAD. Las partidas asentadas en los libros de resumen y en aquél donde se asienten en orden cronológico las operaciones, deben estar respaldadas en comprobantes de contabilidad elaborados previamente. Dichos comprobantes deben prepararse con fundamento en los soportes, por cualquier medio y en idioma castellano. Los comprobantes de contabilidad deben ser numerados consecutivamente, con indicación del día de su preparación y de las personas que los hubieren elaborado y autorizado. En ellos se debe indicar la fecha, origen, descripción y cuantía de las operaciones, así como las cuentas afectadas con el asiento. La descripción de las cuentas y de las transacciones puede efectuarse por palabras, códigos o símbolos numéricos, caso en el cual deberá registrarse en el auxiliar respectivo el listado de códigos o símbolos utilizados según el concepto a que correspondan. Los comprobantes de contabilidad pueden elaborarse por resúmenes periódicos, a lo sumo mensuales. Los comprobantes de contabilidad deben guardar la debida correspondencia con los asientos en los libros auxiliares y en aquel en que se registren en orden cronológico todas las operaciones."*

Comprobado el contenido de los comprobantes de egreso entregados por la parte accionada, frente a los requisitos técnicos que deberían tener, no puede concluirse con certeza el cumplimiento de su deber de traslado de recursos, y dado que no existen otros elementos de prueba que permitan valorar de mejor manera la satisfacción de las obligaciones pendientes, se tendrá por sostenida la afirmación de moratoria presentada por la accionante.

Así las cosas, sin que se haya logrado establecer que la Alcaldía de Popayán haya realizado efectivamente la transferencia de recursos por recaudo de la

Sobretasa Ambiental a la CRC, se le ordenará dar cumplimiento a su obligación, si es que hasta la fecha no lo ha hecho.

## III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA**, SALA SEGUNDA DE DECISIÓN, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY,

**RESUELVE:**

**PRIMERO.- ADICIONAR** el numeral Primero de la sentencia No. 183 del 13 de diciembre de 2023, emitida por el Juzgado Noveno Administrativo de Popayán, el cual quedará así:

> ***"PRIMERO: ORDENAR*** *al Municipio de Popayán, que, si aún no lo ha hecho, realice en favor de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA – C. R. C., la transferencia del porcentaje ambiental recaudado respecto del período comprendido entre el 9 y 30 de junio de 2023 y del tercer trimestre del año 2023, por concepto de Sobretasa Ambiental, según lo expuesto."*

**SEGUNDO.- CONFIRMAR** en lo demás del fallo impugnado.

**TERCERO.- NOTIFICAR** a las partes el presente fallo en los términos del artículo 22 de la ley 393 de 1997.

**CUARTO.-** En firme esta decisión, devuélvase al Juzgado de origen.

Se hace constar que el proyecto de sentencia fue considerado y aprobado por la Sala, en sesión de la fecha.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Firmado electrónicamente en SAMAI
**CARLOS JARAMILLO DELGADO**

Firmado electrónicamente en SAMAI
**NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ**

Firmado electrónicamente en SAMAI
**MARINO CORAL ARGOTY**

Firmado electrónicamente a través del aplicativo SAMAI. Para verificar su autenticidad puede ingresarse a la página web https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalidador.aspx