

100.

San Juan de Pasto, 10 de julio de 2024

Señor (es)

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

E-mail: info@minambiente.gov.co ; servicioalciudadano@minambiente.gov.co

Calle 37 N° 8-40, Bogotá D.C

Ciudad

Referencia. Derecho de Petición – Solicitud de Estructuración y Presentación de Proyecto de Ley o expedición de Decreto para facilitar la recuperación de cartera en el componente de Tasa Retributiva por vertimientos puntuales, por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales y Corporaciones de Desarrollo Sostenible.

JOSE ANDRES DIAZ RODRIGUEZ identificado con cédula de ciudadanía No. 94.454.880 de Cali (V) persona mayor de edad, domiciliado y residente en el municipio de Pasto, actuando en mi condición de representante legal de la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE NARIÑO - CORPONARIÑO**; designación realizada a través del Acuerdo No. 015 de veintinueve (29) de noviembre de 2023, y bajo Acta de Posesión No. 3542 de veintinueve (29) de diciembre de 2023, me permito presentar derecho de petición en interés general con fundamento en los siguientes:

ANTECEDENTES

1. Como es de su conocimiento, las Corporaciones Autónomas Regionales están encargadas de ejecutar las políticas públicas ambientales y actúan como organismos de control y seguimiento ambiental de los usos de agua, el suelo, el aire y demás recursos naturales renovables.
2. En desarrollo del mandato constitucional previsto en el inciso segundo del artículo 317 Superior, el numeral 4º del artículo 46 de la ley 99 estableció el sistema de financiación de estos entes autónomos en los siguientes términos:

"Artículo 46. Patrimonio y Rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales. Constituyen el patrimonio y rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales:

(...) 4. Los recursos provenientes de derechos, contribuciones, tasas, tarifas, multas y participaciones, que perciban, conforme a la ley y las reglamentaciones correspondientes; y en especial el producto de las tasas retributivas y compensatorias de que trata el Decreto-ley 2811 de 1974, en concordancia con lo dispuesto en la presente ley;

3. Dentro de las tasas que perciben las Corporaciones Autónomas Regionales, se encuentra la "Tasa Retributiva por Vertimientos Puntuales" (Art. 42 de la Ley 99 de 1993), la cual es un instrumento económico que contribuye al control de la contaminación hídrica buscando cambiar el comportamiento de los agentes

PASTO: CALLE 25 No. 7 ESTE - 84 FINCA LOPE VÍA LA CAROLINA - PBX (+572) 7309282-86 - FAX: (+572)7309425. IPIALES: CARRERA 1ª No. 3E-365 AV. PANAMERICANA - TEL.: (+572)7733920 - FAX: (+572)7733144. TUMACO: BARRIO MADENAR CASA 8A - TEL.: (+572)7272347 - FAX: (+572)7272086 - CEL.: (+57) 3176572344. TÚQUERRES: CARRERA 13 No. 19 - 26 - 3ER. PISO - TEL.- FAX (+572)7280586. LA UNIÓN: CALLE SEGUNDA CON CARRERA 15 ESQUINA C.866C. BARRIO EDUARDO SANTOS - TEL./FAX: (+572)7265411. SOTOMAYOR: BARRIO COLÓN - CEL.: (+57) 3175782967.

www.corponariño.gov.co

Paula Anaya
24-Julio-2024.
Janneth Burgos
24-Julio-2024

contaminadores, generar conciencia del daño ambiental que ocasionan tanto las actividades diarias como los diferentes sectores productivos. Asimismo, se obtienen importantes recursos económicos para la inversión en proyectos de descontaminación hídrica y monitoreo del recurso hídrico.

4. A su turno el Decreto 2667 de 2012, en su artículo 20 establece:

Artículo 20. Destinación del recaudo, Los recaudos de la tasa retributiva por vertimientos al agua se destinarán a proyectos de inversión en descontaminación hídrica y monitoreo de la calidad del agua.

Para cubrir los gastos de implementación y seguimiento de la tasa, la autoridad ambiental competente podrá utilizar hasta el 10% de los recursos recaudados de la tasa retributiva.

Para lo anterior, las autoridades ambientales competentes deberán realizar las distribuciones en sus presupuestos de ingresos y gastos a las que haya lugar para garantizar la destinación específica de la tasa.

5. En los proyectos de inversión se encuentran mejoramiento, monitoreo y evaluación de la calidad del recurso hídrico; elaboración y ejecución de Planes de Ordenamiento del Recurso Hídrico e inversiones en sistemas de tratamiento (incluido interceptores y emisarios finales).
6. Así es que la tasa retributiva, es la principal fuente de financiación de las Corporaciones Autónomas Regionales para cumplir su misión legal.

SITUACIÓN FÁCTICA ACTUAL

1. Normativamente las empresas de servicios del sector de agua potable y saneamiento básico deben pagar las tasas a que haya lugar por el uso de agua y el vertimiento de efluentes líquidos que fije la autoridad competente, previa emisión de la factura y/o cuenta de cobro correspondiente; ello, según lo ordenan las normas tributarias y contables, pero la realidad actual es que los sujetos pasivos de la tasa retributiva no realizan el pago oportuno de la misma, alterando desde luego la dinámica administrativa y operativa de las Corporaciones Autónomas Regionales y Corporaciones de Desarrollo Sostenible, los planes de desarrollo y metas propuestas en el componente de descontaminación hídrica, lo cual es de suma gravedad y preocupación para la entidad que hoy represento.
2. Ahora bien, las CAR están habilitadas legalmente para ejercer lo que comúnmente se denomina 'jurisdicción coactiva y/o cobro coactivo' sobre tales dineros y, en efecto tanto el ente que dirijo como muchos otros en el país hemos intentado, a través de los procesos de tal naturaleza, recuperar efectivamente la cartera. Sin embargo, el resultado es casi nulo, ello en razón a que los bienes destinados al servicio público de acueducto y alcantarillado, y en general el patrimonio de los entes territoriales por disposición legal, son en gran medida inembargables, como se detalla a continuación:

Constitución Política.

"(...)

Artículo 63. 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. (...)

Código General del Proceso.

Artículo 594. Bienes inembargables. Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales, no se podrán embargar:

1. Los bienes, las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación o de las entidades territoriales, las cuentas del sistema general de participación, regalías y recursos de la seguridad social.

2. Los depósitos de ahorro constituidos en los establecimientos de crédito, en el monto señalado por la autoridad competente, salvo para el pago de créditos alimentarios.

3. Los bienes de uso público y los destinados a un servicio público cuando este se preste directamente por una entidad descentralizada de cualquier orden, o por medio de concesionario de estas; pero es embargable hasta la tercera parte de los ingresos brutos del respectivo servicio, sin que el total de embargos que se decreten exceda de dicho porcentaje.

Cuando el servicio público lo presten particulares, podrán embargarse los bienes destinados a él, así como los ingresos brutos que se produzca y el secuestro se practicará como el de empresas industriales.

4. Los recursos municipales originados en transferencias de la Nación, salvo para el cobro de obligaciones derivadas de los contratos celebrados en desarrollo de las mismas.

5. Las sumas que para la construcción de obras públicas se hayan anticipado o deben anticiparse por las entidades de derecho público a los contratistas de ellas, mientras no hubiere concluido su construcción, excepto cuando se trate de obligaciones en favor de los trabajadores de dichas obras, por salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones.

6. Los salarios y las prestaciones sociales en la proporción prevista en las leyes respectivas. La inembargabilidad no se extiende a los salarios y prestaciones legalmente enajenados.

7. Las condecoraciones y pergaminos recibidos por actos meritorios.

8. Los uniformes y equipos de los militares.

9. Los terrenos o lugares utilizados como cementerios o enterramientos.

10. Los bienes destinados al culto religioso de cualquier confesión o iglesia que haya suscrito concordato o tratado de derecho internacional o convenio de derecho público interno con el Estado colombiano.

11. El televisor, el radio, el computador personal o el equipo que haga sus veces, y los elementos indispensables para la comunicación personal, los utensilios de cocina, la nevera y los demás muebles necesarios para la subsistencia del



afectado y de su familia, o para el trabajo individual, salvo que se trate del cobro del crédito otorgado para la adquisición del respectivo bien. Se exceptúan los bienes suntuarios de alto valor.

12. El combustible y los artículos alimenticios para el sostenimiento de la persona contra quien se decretó el secuestro y de su familia durante un (1) mes, a criterio del juez.

13. Los derechos personalísimos e intransferibles.

14. Los derechos de uso y habitación.

15. Las mercancías incorporadas en un título-valor que las represente, a menos que la medida comprenda la aprehensión del título.

16. Las dos terceras partes de las rentas brutas de las entidades territoriales. (...)"

3. Adicionalmente, los recursos que reciben los municipios y empresas prestadoras de servicios públicos en materia ambiental y de saneamiento básico tienen destinación específica, lo cual igualmente los torna inembargables.
4. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado¹, en uso de sus atribuciones, indicó algunas recomendaciones generales en materia de embargos en procesos ejecutivos y contenciosos contra recursos del sistema general de participación, regalías y rentas propias con destinación específica para el gasto social. Al respecto veamos lo que alude frente a esta temática:

"(...) De entrada el parágrafo del artículo 594 del C.G.P., estatuye la prohibición general de decretar embargos sobre bienes de naturaleza inembargable. Al efecto vale señalar que esta misma proscripción aparece desarrollada en otras normas de rango constitucional y legal, y su tipificación como causal de mala conducta sujeta a responsabilidad disciplinaria, fue previamente consignada en las leyes 38 de 1989, 174 de 1994 compiladas por el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996 artículo 19).

Puntualmente en el caso de los municipios, debe el operador jurídico armonizar el contenido del parágrafo del artículo 594 del Código General del Proceso, con el artículo 45 y subsiguientes de la Ley 1551 de 2012 "Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios", por tratarse de disposiciones especiales en materia de: i) La no procedibilidad de embargos sobre los recursos del Sistema General de Participaciones, del Sistema General de Regalías, y de las rentas propias con destinación específica para el gasto social de los Municipios, ii) La proscripción de los embargos en procesos ejecutivos antes de cobrar ejecutoria la resolución que ordena seguir adelante con la ejecución, y iii) La improcedencia de embargos de sumas de dinero correspondientes a recaudos tributarios o de otra naturaleza a favor de los municipios, antes de que dichos fondos hayan sido declarados y pagados (prohibición de embargos en la fuente)

(...)

¹ https://defensajuridica.gov.co/servicios-al-ciudadano/asesoria_territorial/Documents/recomendacion_general_art_594_140415.pdf

Tipo de bien	Protección Legal	Fuente Normativa
Bienes, rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, y en el de las Entidades Territoriales	Inembargable	Ley 1564 de 2012. Artículo 594-1
Recursos del Sistema General de Participaciones (SGP)	Inembargable	Ley 1551 de 2012. Artículo 45.
Cuentas del Sistema General de Participaciones (SGP)	Inembargable	Ley 1564 de 2012. Artículo 594-1
Recursos del Sistema General de Regalías (SGR)	Inembargable	Ley 1551 de 2012. Artículo 45.
Cuentas del Sistema General de Regalías (SGR)	Inembargable	Ley 1564 de 2012. Artículo 594-1
Rentas propias con destinación específica para el gasto social de los municipios	Inembargable	Ley 1551 de 2012. Artículo 45.
Recursos de la Seguridad Social (Sistema General de Seguridad Social en Salud SGSSS).	Inembargable	Ley 1564 de 2012. Artículo 594-1

Tabla 3. Bienes de los municipios protegidos con el beneficio de inembargabilidad

En suma, los municipios en la actualidad cuentan con valiosas herramientas jurídicas de protección para controvertir las órdenes de embargo que recaigan sobre uno de sus bienes, rentas, recursos y cuentas (así por ejemplo se elevó a la categoría de inembargables los recursos incorporados en los presupuestos de los municipios), y proteger los recursos presupuestados para atender las necesidades de sus habitantes; sin perjuicio por supuesto del deber correlativo de las entidades territoriales en su calidad de deudores, de honrar de manera cumplida sus obligaciones. (...)

5. Ahora bien, la H. Corte Constitucional en Sentencia C- 1154 de 2008 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, estableció ciertas excepciones frente a la inembargabilidad de los recursos públicos entre ellos los de rentas propias con destinación específica para el gasto social de los Municipios y, el H. Consejo de Estado, Sección segunda, subsección A en sentencia dictada dentro del proceso 2017 00071 01 (2676-2022) M.P. Rafael Francisco Suarez Vargas, recopila las providencias sobre el particular en el siguiente sentido:

“(...) se resalta que dicha corporación (corte constitucional) ha precisado que el principio de inembargabilidad es una herramienta legítima para proteger el patrimonio público, teniendo en cuenta que este es indispensable para la realización de los fines esenciales del Estado, por ende, es una garantía que amerita especial protección y defensa para salvaguardar sus recursos financieros y, de manera especial, aquellos destinados a cubrir las necesidades esenciales de la población. A partir del anterior entendimiento se ha afirmado que «si se permitiera el embargo de todos los recursos y bienes públicos (i) el Estado se expondría a una parálisis financiera para realizar el cometido de sus fines esenciales, y (ii) se desconociera el principio de la prevalencia del interés general frente al particular, el artículo 1 y el preámbulo de la Carta Superior».11 No obstante, la Corte Constitucional analizó la exequibilidad de algunas disposiciones que establecieron el principio de inembargabilidad y concluyó que en esos casos aquel estaría sujeto a las siguientes excepciones: i) obligaciones dinerarias de naturaleza laboral; y ii) créditos que consten en sentencias judiciales o en otros títulos legalmente válidos (...)”

Excepciones sobre las cuales, en principio no se encuentra encausada esta corporación salvo por sentencia, dificultando aún más el proceso de cobro.

PASTO: CALLE 25 No. 7 ESTE - 84 FINCA LOPE VÍA LA CAROLINA - PBX (+572) 7309282-86 - FAX: (+572)7309425. IPIALES: CARRERA 1ª No. 3E-365 AV. PANAMERICANA - TEL.: (+572)7733920 - FAX: (+572)7733144. TUMACO: BARRIO MADENAR CASA 8A - TEL.: (+572)7272347 - FAX: (+572)7272086 - CEL.: (+57) 3176572344. TÚQUERRES: CARRERA 13 No. 19 - 26 - 3ER. PISO - TEL.- FAX (+572)7280586. LA UNIÓN: CALLE SEGUNDA CON CARRERA 15 ESQUINA C.866C. BARRIO EDUARDO SANTOS - TEL./FAX: (+572)7265411. SOTOMAYOR: BARRIO COLÓN - CEL.: (+57) 3175782967.

www.corponariño.gov.co

Continúa la providencia manifestando:

"(...) El legislador ha introducido nuevos mandatos que impactan la aplicación de las excepciones que jurisprudencialmente se habían introducido al principio de inembargabilidad con el fin de reforzarlo frente a algunos dineros que por su destinación al gasto público social ameritan una protección especial.

A continuación, se estudiarán las reglas que el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia han fijado en aras de determinar la aplicabilidad o no de las aludidas excepciones en materia de embargos de bienes, rentas y recursos públicos.

i) Conforme al artículo 2.8.1.6.1.1., del Decreto 1068 de 2015, cuando un embargo de recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación sea ordenado con fundamento en lo dispuesto por el artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sólo se podrá practicar sobre la cuenta o cuentas corrientes que reciban recursos del presupuesto nacional, abiertas a favor de la entidad u organismo condenado en la sentencia respectiva», es decir, que aun en las excepciones antes anotadas al principio de inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, la medida cautelar únicamente podrá recaer sobre las cuentas a que alude la norma citada.

ii) De acuerdo con los artículos 18 y 91 de la Ley 715 de 2001; 28 21 del Decreto Ley 28 de 2008; 29 594 (numeral 1) del CGP; 30 45 de la Ley 1551 de 2012; 31 62 y 70 de la Ley 1530 de 2012; 32 2.6.6.1., del Decreto 1068 de 2015; 33 357 de la Ley 1819 de 2016; 34 125 y 133 de la Ley 2056 de 2020, 35 la medida cautelar de embargo está sujeta a las siguientes restricciones en el caso de las entidades territoriales:

a. El embargo no aplicará sobre los recursos del Sistema General de Participaciones, con la aclaración de que sí procederá para el pago de créditos laborales judicialmente reconocidos y que «si los recursos correspondientes a los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial no son suficientes para el pago de las citadas obligaciones, deberá acudir a los recursos de destinación específica». Esta regla fue fijada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-1154 de 2008.37

b. El embargo no aplicará sobre los recursos del Sistema General de Regalías.

c. El embargo no aplicará sobre las rentas propias de destinación específica para el gasto social de los municipios en los procesos contenciosos adelantados en su contra.

d. En los procesos ejecutivos en que sea parte demandada un municipio solo se podrán decretar embargos una vez ejecutoriada la sentencia que ordena seguir adelante con la ejecución.

e. El embargo no podrá decretarse sobre sumas de dinero correspondientes a recaudos tributarios o de otra naturaleza que hagan particulares a favor de los municipios, antes de que estos hayan sido formalmente declarados y pagados por el responsable tributario correspondiente.

iii) Al tenor del párrafo del artículo 2.8.1.6.1.1., del Decreto 1068 de 2015, en ningún caso procederá el embargo de los recursos depositados por la Nación en cuentas abiertas exclusivamente a favor de la Nación – Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Banco de la República o en cualquier otro establecimiento de crédito», es decir, que aun en las excepciones establecidas jurisprudencialmente al principio de inembargabilidad, la medida cautelar de embargo no podrá recaer sobre las cuentas a que alude la norma citada.

iv) Por mandato de los artículos 63 y 72 de la Constitución Política y 594 (numeral 3) del CGP, no podrán embargarse «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 otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, esta regla no admite excepción alguna.

v) Por disposición de los numerales 3, 4, 5 y 16 del artículo 594 del CGP, son inembargables los siguientes bienes y recursos públicos:

a. Los bienes destinados a un servicio público cuando este se preste directamente por una entidad descentralizada de cualquier orden, o por medio de concesionario de estas; pero es embargable hasta la tercera parte de los ingresos brutos del respectivo servicio, sin que el total de embargos que se decreten exceda de dicho porcentaje.

b. Los recursos municipales originados en transferencias de la Nación, salvo para el cobro de obligaciones derivadas de los contratos celebrados en desarrollo de las mismas.

c. Las sumas que para la construcción de obras públicas se hayan anticipado o deban anticiparse por las entidades de derecho público a los contratistas de ellas, mientras no hubiere concluido su construcción, excepto cuando se trate de obligaciones en favor de los trabajadores de dichas obras, por salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones.

d. Las dos terceras partes de las rentas brutas de las entidades territoriales.

En relación con la inembargabilidad de dichos bienes, rentas y recursos, la Sala advierte que de ellos no es posible predicar las excepciones al principio

de inembargabilidad antes estudiadas, en razón al amplio margen de configuración normativa que le asiste al legislador, cuya voluntad fue mantener su intangibilidad en lo que respecta a la medida cautelar de embargo.

A su vez, los recursos, rentas y bienes de que tratan los numerales 3, 4, 5 y 16 del artículo 594 del CGP no han sido objeto de estudio por la Corte Constitucional (...)"

6. Como se evidencia, el panorama es complejo pues hoy en día el recaudo por tasa retributiva, representa la cartera más alta, teniendo como sujetos pasivos (deudores morosos) a los municipios y/o prestadores del servicio público de acueducto y alcantarillado. Lo anterior, pese al esfuerzo y seguimiento permanente; a las estrategias corporativas planteadas, tales como la gestión de cobro persuasivo y coactivo en cada región, acuerdos de pago, pedagogía institucional e incluso órdenes judiciales de por medio que así lo demandan.
7. La morosidad frecuente de los municipios y prestadores eleva la cartera que representa contablemente valores impagables, a manera de ejemplo se presenta ante ustedes la siguiente casuística:

EL SUBDIRECTOR ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO DE LA CORPORACIÓN
 AUTÓNOMA REGIONAL DENARIÑO - CORPONARIÑO

NIT: 891.222.322-2

CERTIFICA:

Que: una vez consultada la base de datos por concepto de TASA RETRIBUTIVA, se evidencia que los 5 deudores con mayor participación en los saldos a favor de la corporación por este concepto son los siguientes:

NIT	USUARIO	CAPITAL	INTERES A 30 DE JUNIO 2024	TOTAL
800140132	EMPRESA DE OBRAS SANITARIAS DE LA PROVINCIA DE OSGANDO EMPOBOANDO	9.334.159.201.00	8.290.775.701.00	17.624.944.902.00
900029224	ADMINISTRACION PUBLICA COOPERATIVA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO PARA EL CASCO URBANO DEL MUNICIPIO DE CUMBAL	1.425.384.613.00	1.862.588.991.00	3.287.973.604.00
900099061	MUNICIPIO DE BARBACODAS	1.269.062.182.00	1.263.678.214.00	2.532.740.396.00
900210825	AGUAS DE TUMACO S.A.E.S.P	1.204.055.555.00	1.111.519.608.00	2.315.575.163.00
820096076	MUNICIPIO EL CHARCO	1.069.591.084.00	1.090.961.623.00	2.160.552.707.00
	TOTAL	14.342.141.646.00	13.619.521.137.00	27.961.662.783.00

Para constancia se firma en San Juan de Pasto los 09 días del mes de julio 2024.


JUANCAMILO GUEVARA HIDALGO
 SUBDIRECTOR ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO

Anexo: 05 folios con estados de cartera emitidos por el sistema contable de la corporación

Los citados entes adeudan una cifra mayor por concepto de intereses que de capital, sin que su capital y recursos permitan tan siquiera formular un acuerdo de pago dada la magnitud de la deuda.

8. Según lo certifica el área contable CORPONARIÑO actualmente tiene un estado de cuenta del siguiente orden:

LA SUSCRITA TESORERA GENERAL DE LA CORPORACION AUTNOMA REGIONAL DE NARIÑO - CORPONARIÑO

CERTIFICA

Que una vez revisado el sistema Contable PCT, se encuentra que la entidad tiene una cartera por concepto de Tasa Retributiva a 28 de junio de 2024 por valor de TREINTA Y DOS MIL VEINTIOCHO MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA Y CUATRO MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y DOS PESOS CON CUARENTA Y NUEVE CENTAVOS (\$32.028.394.942,49)

Para constancia se firma a los 28 días del mes de junio de 2024.


SILVIA NATHALIE GUSTIN LOPEZ
Tesorera General Corponariño



V9- 5/04/2021



9- 5/04/2021

**LA SUSCRITA TESORERA GENERAL DE LA CORPORACION AUTNOMA
REGIONAL DE NARIÑO - CORPONARIÑO**

CERTIFICA

Que una vez revisado el sistema Contable PCT, se encuentra que la entidad tiene una cartera por concepto de Tasa de Uso de Agua a 28 de junio de 2024 por valor de TRES MIL SETECIENTOS CUARENTA Y NUEVE MILLONES CUARENTA Y TRES MIL CIENTO NOVENTA Y TRES PESOS CON NOVENTA Y CUATRO CENTAVOS (\$3.749.043.193,94)

Para constancia se firma a los 28 días del mes de junio de 2024.

SILVIA NATHALIE GUSTIN LOPEZ
Tesorera General Corponariño

9. Buscando caminos legales para propiciar el pago de la tasa retributiva, cuando menos alternativas que procuren alivianar la carga de las entidades deudoras he formulado al área jurídica, diversas inquietudes como se expone a continuación:

San Juan de Pasto, 18 de junio de 2024

Doctora,
JOSE ANDRES DIAZ RODRIGUEZ.
Director General.
CORPONARIÑO.

ASUNTO: CONCEPTO JURÍDICO- INTERESES RECLAMACIONES POR FACTURACIÓN.

Cordial saludo,

En atención a la solicitud de concepto jurídico sobre el tema de la referencia, de manera mancomunada y colaborativa, los abajo firmantes presentamos nuestras apreciaciones en los siguientes términos:

I. PROBLEMA/INTERROGANTE JURÍDICO PLANTEADO

En oficio dirigido a los abogados externos, su despacho, expuso:

**Con ocasión a la sentencia del RIO GUAITARA, la Corporación ha venido recibiendo varias solicitudes relacionadas con el estado de las obligaciones por las diferentes facturas generadas, por lo que se solicita proyectar un concepto jurídico para dar respuesta a las mismas.*

El concepto se deberá aclarar dudas sobre los siguientes temas:

1. La entidad tiene como plazo máximo 15 días para dar respuesta a las reclamaciones por facturación, sin embargo, las mismas se están dando fuera de término llegando a superar hasta un año, en razón de lo anterior surgen los siguientes interrogantes:

- a. ¿Es viable que se sigan cobrando los intereses generados por el retraso de la respuesta a la reclamación?*
- b. Si bien en el evento en que la reclamación resuelva modificar el valor facturado, se deberá revocar la factura ¿se deben anular los intereses? (revisar el decreto 1076 del 2015 art 2.2.9.7.5.7)*
- c. Revisar si hay lugar a responsabilidad disciplinaria y sobre que funcionarios recae la misma.*

2. Una de las alternativas planteadas por los municipios esta relacionada con realizar el pago del capital y el pago de intereses de tasa retributiva realizarlo por medio de una transacción la cual admita que los recursos no ingresen a CORPONARIÑO, sino que con los mismos se

adelante una obra de descontaminación en el municipio y con ello avanzar en el cumplimiento del PSMV, analizar si lo antes referido es viable.

3. Con respecto a la dación en pago varios municipios plantean como alternativa de pago de tasa retributiva ofrecer bienes inmuebles, que se encuentran catalogados como reserva, en relación a lo anterior conceptual la viabilidad para la entidad (revisar el manual de cobro de cartera y revisar el proceso de dación en pago con el municipio del Tambo (N).

La Oficina Jurídica por su parte, solicitó con antelación mediante memorando el estado de trámite de las reclamaciones del municipio de Ipiales y EMPOOBANDO E.S.P, atendiendo a la solicitud verbal y prioritaria presentada por el alcalde de Ipiales, respuesta que será entregada el día Junes 17 de Junio del 2024, con el objetivo de que se analice el caso en concreto y se tenga en cuenta en la proyección del presente concepto.”

II. CONSIDERACIONES

2.1. MARCO LEGAL- COBRO TASA RETRIBUTIVA

El Decreto 1076 de 2015 - Capítulo 7, referente a la Tasa Retributiva, dispone:

“ARTÍCULO 2.2.9.7.5.7. Forma de Cobro. La tasa retributiva deberá ser cobrada por la autoridad ambiental competente, por la carga contaminante total vertida en el periodo objeto de cobro, mediante factura, cuenta de cobro o cualquier otro documento de conformidad con las normas tributarias y contables, con la periodicidad que estas determinen, la cual no podrá ser superior a un (1) año, y deberá contemplar un corte de facturación a diciembre 31 de cada año. En todo caso, el documento de cobro especificará el valor correspondiente a las cargas de elementos, sustancias y parámetros contaminantes mensuales vertidos.

PARÁGRAFO 1. La factura, cuenta de cobro o cualquier otro documento en el cual se ordena el cobro de la tasa retributiva deberá señalar si se aprueba o no la autodeclaración presentada por el usuario; contra este cobro procede el recurso de reposición.

PARÁGRAFO 2. Las facturas se expedirán en un plazo no mayor a cuatro (4) meses después de finalizar el periodo objeto de cobro, a partir de lo cual la autoridad ambiental competente efectuará la causación de los ingresos correspondientes.

PARÁGRAFO 3. La presentación de cualquier reclamo o aclaración deberá hacerse por escrito dentro del mes siguiente a la fecha límite de pago establecida en el respectivo documento de cobro, lo cual no exime al usuario de la obligación del pago correspondiente al periodo cobrado por la autoridad ambiental competente. Mientras se resuelve el reclamo o aclaración, el pago se hará con base en las cargas contaminantes promedio de los últimos tres periodos de facturación. Al pronunciarse la autoridad ambiental competente sobre el reclamo presentado, las diferencias frente a los valores que se cobraron se abonarán o cargarán al usuario en la siguiente factura, según sea el

caso. Los reclamos y aclaraciones serán resueltos de conformidad con el derecho de petición previsto en la Ley 1437 de 2011." (énfasis propio)

De esta forma se retoman los interrogantes formulados así

"a. ¿Es viable que se sigan cobrando los intereses generados por el retraso de la respuesta a la reclamación?"

Como puede observarse la norma no extingue la obligación de pagar intereses en cabeza de las entidades públicas o privadas deudoras de la tasa retributiva por no resolver las reclamaciones en tiempo oportuno, tan solo indica que mientras se resuelve el reclamo o aclaración el pago se hará con base en las cargas contaminantes promedio de los últimos tres periodos de facturación (se entiende antes de la reclamación); así es que los intereses deberán calcularse sobre el valor que resulte de promediar los últimos tres periodos facturados.

Nótese que la norma aclara que la presentación de cualquier reclamación frente al cobro "(...) no exime al usuario de la obligación del pago correspondiente al periodo cobrado por la autoridad ambiental competente (...)", razón por la cual podemos concluir que la firmeza o exigibilidad de la obligación surge a partir de la debida notificación del documento/acto administrativo/factura que realiza el cobro, de forma independiente a la prosperidad o no de la reclamación.

De esta forma, la respuesta al interrogante formulado es que CORPONARIÑO, está habilitado para cobrar intereses así no se haya resuelto oportunamente la reclamación.

b. Si bien en el evento en que la reclamación resuelva modificar el valor facturado, se deberá revocar la factura ¿se deben anular los intereses? (revisar el decreto 1076 del 2015 art 2.2.9.7.5.7)"

Si eventualmente la reclamación prospera en favor del deudor, hay que dar aplicación a la parte pertinente de la norma que señala:

Al pronunciarse la autoridad ambiental competente sobre el reclamo presentado, las diferencias frente a los valores que se cobraron se abonarán o cargarán al usuario en la siguiente factura, según sea el caso. Los reclamos y aclaraciones serán resueltos de conformidad con el derecho de petición previsto en la Ley 1437 de 2011."

En otras palabras, el valor que resulte en favor del deudor deberá ser aplicado al siguiente periodo facturado una vez sea resuelta la reclamación, así su resolución sea extemporánea.

Se responde entonces; no hay lugar a revocar la factura ni anular los intereses, tan solo la diferencia en favor del deudor se abona al próximo periodo facturado después de resolver la reclamación.

Frente a su siguiente interrogante:

“c. Revisar si hay lugar a responsabilidad disciplinaria y sobre que funcionarios recae la misma.”

La norma antes referida señala que los reclamos y aclaraciones se resolverán de conformidad con lo previsto en la Ley 1437 de 2011, modificada por la Ley 1755 de 2015, en esa orden deberá de acudirse a lo dispuesto en el capítulo que regula lo atinente al derecho de petición.

“ARTÍCULO 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.

2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

PARÁGRAFO. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.

(...)

ARTÍCULO 31. Falta disciplinaria. La falta de atención a las peticiones y a los términos para resolver, la contravención a las prohibiciones y el desconocimiento de los derechos de las personas de que trata esta Parte Primera del Código, constituirán falta para el servidor público y darán lugar a las sanciones correspondientes de acuerdo con el régimen disciplinario.”

Se colige de lo anterior que, la entidad tiene 15 días para resolver las reclamaciones, así es que si no se resuelve en ese tiempo, desde el foco de la tipicidad, se configura la falta

disciplinaria en el funcionario que, de acuerdo con el manual de funciones, tenga asignada la competencia de atender esas reclamaciones, para el caso concreto el gestor del PSMV.

Vale aclarar que la persona encargada no puede ser sancionada sin garantizar el derecho de defensa por el área competente (jefe de control interno disciplinario), es necesario agotar un proceso disciplinario a fin de verificar la totalidad de los elementos que configuran la responsabilidad (objetiva y subjetivamente)

Respecto de su segundo cuestionamiento:

"2. Una de las alternativas planteadas por los municipios esta relacionada con realizar el pago del capital y el pago de intereses de tasa retributiva realizarlo por medio de una transacción la cual admita que los recursos no ingresen a CORPONARIÑO, sino que con los mismos se adelante una obra de descontaminación en el municipio y con ello avanzar en el cumplimiento del PSMV, analizar si lo antes referido es viable."

Igualmente, para resolver este interrogante habrá de acudir al sistema jurídico regulatorio contenido en el Decreto 2667 de 2012, que en su artículo 20, señala:

Artículo 20. Destinación del recaudo. Los recaudos de la tasa retributiva por vertimientos al agua se destinarán a proyectos de inversión en descontaminación hídrica y monitoreo de la calidad del agua.

Para cubrir los gastos de implementación y seguimiento de la tasa, la autoridad ambiental competente podrá utilizar hasta el 10% de los recursos recaudados de la tasa retributiva.

Para lo anterior, las autoridades ambientales competentes deberán realizar las distribuciones en sus presupuestos de ingresos y gastos a las que haya lugar para garantizar la destinación específica de la tasa.

La normatividad anterior señala una destinación específica de los recursos públicos, que si bien a priori puede ser compatible con el objeto de los eventuales acuerdos de transacción, lo anterior no habilita a la entidad a aplicar un procedimiento distinto al señalado en el articulado transcrito.

Como se conoce, la función pública es reglada, es decir, las autoridades sólo pueden ejercer sus competencias en el marco de la Ley o los reglamentos, en este entendido no está previsto en la normatividad, la posibilidad de realizar una transacción en lo que a tasa retributiva corresponde, condonando la obligación o parte de ella o pactando que el municipio o entidad deudora realice obras de descontaminación.

Los recursos de tasa retributiva deben ingresar al presupuesto general de la Corporación haciendo unidad de caja con los demás ingresos y es esta entidad la que define autónomamente conforme a los criterios de planeación, capacidad fiscal, aprobación de los PSMV, cuál proyecto de inversión en particular va a realizar o cofinanciar.

Adicionalmente, teniendo en cuenta lo ya expuesto, es importante considerar que impartir un trámite presupuestal o financiero distinto al contenido en las normas especiales puede acarrear hallazgos fiscales, responsabilidades disciplinarias y hasta penales¹, razón por la cual no recomendamos suscribir acuerdos que excedan las competencias y facultades en la administración de los recursos de la Corporación.

Ahora bien, considerando la situación particular del Río Guáitara y el cumplimiento de la sentencia de acción popular que ordena adelantar acciones para su protección, sugerimos que los recursos que ingresen al presupuesto de la Corporación derivados del pago de los acuerdos suscritos con los municipios vinculados en el proceso judicial, se sometan a un estudio especial de priorización, mediante un proceso administrativo y técnico que tenga en cuenta el enfoque y las directrices dictadas en la sentencia.

En ese entendido, no consideramos procedente acudir a la figura contractual de la transacción si administrativa, financiera y técnicamente es posible que Corponariño priorice, inicie, y colabore con los entes territoriales y las empresas de servicios públicos, las acciones relacionadas con la descontaminación del Río Guáitara y con ello, cumpla con su objeto misional, el cumplimiento de la orden judicial y la normal administración de los recursos provenientes de la tasa retributiva.

En relación a su tercer interrogante.

"3. Con respecto a la dación en pago varios municipios plantean como alternativa de pago de tasa retributiva ofrecer bienes inmuebles, que se encuentran catalogados como reserva, en relación a lo anterior conceptual la viabilidad para la entidad (revisar el manual de cobro de cartera y revisar el proceso de dación en pago con el municipio del Tambo (N))."

Si bien la dación en pago, no es una figura jurídica que se encuentre expresamente reglamentada en el Código Civil Colombiano, se ha entendido que está es una forma de extinguir las obligaciones.

Respecto a la dación en pago, el Consejo de Estado la denominó como un "convenio oneroso de enajenación" en donde se destaca la equivalencia que debe existir entre el

¹ Art. 399 Código Penal. Peculado por aplicación oficial diferente.

crédito debido y la cosa que se entrega, de manera que cuando al carácter oneroso se agrega la virtud de la equivalencia, se produce el rasgo conmutativo sustancial de la institución. De acuerdo con lo expuesto, la Sala encuentra que la dación en pago es una modalidad de enajenación acordada entre el acreedor y deudor, que implica una transferencia de dominio sobre el bien a cambio del crédito o deuda pactada inicialmente, que finalmente se consolida en la extinción de la obligación.²

Así mismo la Corte Suprema de Justicia precisó: "Luce más acorde con el cometido que le asiste al deudor efectuar una dación y al acreedor aceptarla, estimar que se trata de un modo o mecanismo autónomo y, de suyo, independiente de extinguir las obligaciones (negocio solutorio), en virtud del cual el solvens, previo acuerdo con el accipiens, le entrega a éste un bien diferente para solucionar la obligación, sin que para los efectos extintivos aludidos, interese si dicha cosa es de igual o mayor valor de la debida, pues una y otra se deben mirar como equivalentes. Como el deudor no satisface la obligación con la prestación – primitivamente- debida, en sana lógica, no puede hablarse de pago (art. 1626 C.C.); pero siendo la genuina intención de las partes cancelar la obligación preexistente, es decir, extinguirla, la dación debe, entonces, calificarse como una manera –o modomás de cumplir, supeditada, por supuesto, a que el acreedor la acepte y a que los bienes objeto de ella ingresen efectivamente al patrimonio de aquél. No en vano, su origen y su sustrato es comercial y más específicamente volitivo. Por tanto, con acrisolada razón, afirma un sector de la doctrina que "la dación en pago es una convención en sí misma, intrínsecamente diversa del pago, agregándose, en un plano autonómico, que se constituye en un "modo de extinguir las obligaciones que se perfecciona por la entrega voluntaria que un deudor hace a título de pago a su acreedor, y con el consentimiento de éste, de una prestación u objeto distinto del debido"³

Ahora bien, respecto al cuestionamiento solicitado de, si se torna viable para la Corporación aceptar la dación en pago como alternativa de pago de la tasa retributiva de bienes inmuebles sujetos a reserva, es necesario referirnos a lo dispuesto en el artículo 121 de la Resolución No. 305 del 30 de junio del 2021 "Por la cual se actualiza el Reglamento Interno de Recauda de Cartera y el procedimiento de cobro coactivo de la Corporación Autónoma Regional de Nariño "CORPONARIÑO" y se adaptan otras disposiciones", que expresamente señala:

"ARTÍCULO 121.- DACIÓN EN PAGO EN BIEN INMUEBLE y MUEBLES. Para el pago de obligaciones de deudores que no se encuentren en las condiciones previstas

² Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta Consejera: María Inés Ortiz Barbosa. febrero seis (6) de dos mil seis (2006). Radicación 11001-03-27-000-2003-00074-01 (14123)

³ Sentencia del 02 de febrero de 2001, M.P. Carlos Ignacio Jaramillo

en el artículo 120 *ibídem*, se podrán recibir bienes en dación de pago siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones:

TIPO DE BIENES: El ofrecimiento de dación en pago versara preferentemente sobre bienes inmuebles, el cual debe estar libre de cualquier gravamen o limitación al dominio que restrinjan el uso y goce absoluto del inmueble, también se admitirán solicitud de dación en pago de bienes muebles en los términos y condiciones de evaluación que establezca el comité multidisciplinario designado para la evaluación de las propuestas de dación en pago."

Quiere decir lo anterior que, no es posible aceptar la dación en pago sobre bienes sujetos a reserva, debido a que presentan una limitación en el uso del suelo, siendo más engorroso para la Corporación la comercialización del bien inmueble, teniendo en cuenta la destinación de los recursos de la tasa retributiva.

No obstante, cabe precisar que hay eventos excepciones como en el caso específico del Municipio del Tambo, donde la Corporación aceptó la dación en pago por concepto de obligaciones derivadas de tasas retributivas de las vigencias 2016, 2017, 2018 y 2020, sobre un bien inmueble denominado "Alto de Palmas", debido a que el predio era estratégico para la construcción de un centro de valoración animal.

Finalmente, sobre el cuarto interrogante (consultado verbalmente):

4. Es procedente suscribir acuerdos de pago en los que se pacten la entrega del capital debido por concepto de tasa retributiva y se condicione el pago de los intereses a la reglamentación del Plan Nacional de Desarrollo

En línea con señalado anteriormente, en los procesos de cobro y eventuales acuerdos de pago debemos ceñirnos a lo reglamentado por el Manual de Cobro de Corponariño, el cual señala sobre este punto:

CAPÍTULO V

ACUERDOS DE PAGO Y GARANTÍAS

ARTÍCULO 29.- REQUISITOS. Conforme a lo establecido en los artículos 814 y 841 del Estatuto Tributario, en cualquier etapa del recaudo de la cartera, el funcionario competente podrá, mediante acto administrativo motivado, conceder, hasta por un término de cinco (5) años, facilidades para el pago de las obligaciones a favor de la Corporación Autónoma Regional de Nariño "CORPONARIÑO" siempre y cuando el deudor o un tercero en su nombre ofrezca las garantías adecuadas que respalden el cumplimiento de la obligación a satisfacción de la Corporación y se acredite el pago

de al menos el 20% del capital de la obligación junto a su respectivos intereses moratorios a la fecha de solicitud del Acuerdo de pago.

Para el otorgamiento del acuerdo de pago el deudor, el tercero a su nombre o Representante Legal, deberá presentar solicitud escrita dirigida al Director General de CORPONARIÑO conforme lo indica el artículo 559 del Estatuto Tributario, donde contendrá como mínimo:

1. Plazo solicitado para cubrir la totalidad de la Obligación
 2. Periodicidad de las cuotas
 3. Descripción de las garantías ofrecidas si a ello hubiere lugar.
 4. Anexar documentación que acredite la calidad con la que actúa el peticionario. Tratándose de personas jurídicas deberá adjuntar certificado de existencia y representación legal o documentación que acredite su creación de manera actualizada. Por parte del solicitante deberá adjuntar documentación que acredite la calidad de Representante Legal.
 5. Cuando se requiera de la simple denuncia de bienes, de su propiedad o de un tercero que asuma la posición de codeudor, se deberán allegar certificado de libertad tradición del bien o los documentos que acrediten la propiedad del mismo, con fecha de expedición de dicho instrumento de propiedad, no mayor a tres (3) meses.
 6. Igualmente deberá allegar los documentos que acrediten el pago del porcentaje de al menos el 20 %.
 7. Si además solicita levantar las medidas cautelares deberá en su solicitud señalar con precisión la garantía ofrecida con su respectivo avalúo si fuere del caso y certificado de tradición si se trata de un bien inmueble.
- PARÁGRAFO.** El acuerdo de Pago se suscribirá sin excluir las obligaciones con mayor antigüedad.

Como se observa en el articulado transcrito, el Manual de Cobro determinó como requisito indispensable en cualquier acuerdo de pago el giro de al menos el 20% del capital debido junto con los intereses moratorios tasados a la fecha de solicitud.

Adicionalmente, en aplicación también del Estatuto Tributario (Art. 559), dentro de los elementos que conforman cualquier acuerdo de pago, se estableció la necesidad de incluir un plazo para el pago de la totalidad de la obligación.

En lo términos del Código Civil, un plazo debe ser entendido como:

Artículo 1551. Definición de plazo

El plazo es la época que se fija para el cumplimiento de la obligación; puede ser expreso o tácito. Es tácito, el indispensable para cumplirlo.

No podrá el juez, sino en casos especiales que las leyes designe, señalar plazo para el cumplimiento de una obligación; solo podrá interpretar el concebido en términos vagos u oscuros, sobre cuya inteligencia y aplicación discuerden las partes.

Concepto que difiere de la **condición**, la cual en el ámbito de las obligaciones es entendida como " (...) la que depende de una condición, esto es, de un acontecimiento futuro, que puede suceder o no" (Artículo 1530. Definición de obligaciones condicionales – Código Civil).

Sobre el particular, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia en reiterados pronunciamientos ha señalado, lo siguiente:

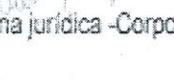
"Las diferencias entre el plazo y la condición son las siguientes: a) la condición es el acontecimiento futuro e incierto y el plazo es futuro pero cierto, sea determinado o indeterminado, expreso o tácito; b) la condición, cuando es suspensiva, detiene la formación de la obligación, no sabiéndose si ésta habrá de nacer, y el plazo sólo suspende su exigibilidad en la obligación ya constituida; c) el plazo produce sus efectos sin retroactividad y la condición con retroactividad; d) en la obligación bajo condición suspensiva el riesgo lo soporta el deudor si la cosa perece antes del cumplimiento y en la obligación a plazo el riesgo (sic) sufre el acreedor, conforme a lo dispuesto en el artículo 1607 del Código Civil"

Aplicada la doctrina jurisprudencial al caso en concreto, no es procedente establecer en el acuerdo de pago una **condición** -como lo sería la reglamentación del PND- por la misma restricción reglamentaria del manual de cobro y por la inconveniencia de fijar como condición un acontecimiento incierto que puede no suceder.

En conclusión, no es plausible admitir acuerdos de pago que acepten el pago condicionado de intereses moratorios.

Atentamente


Roberto Oliva Jaramillo

Karen Y. Bolaños Lagos

Andrés Felipe Vallejos
Abogados externos oficina jurídica -Corponariño

10. A partir del concepto jurídico emitido por la asesoría externa de esta entidad, el suscrito identifica una rigidez normativa en el recaudo y manejo de la tasa retributiva que no le da a las direcciones de las CAR una margen de maniobra en esta materia, o el planteamiento de algún tipo de estrategia que permita atenuar el desalentador panorama de los entes deudores en lo que corresponde a este crédito de creación legal pendiente de pago. No quedando más remedio, que buscar en el nivel nacional alguna alternativa de solución de fondo a esta problemática.

11. En efecto, de la situación actual relatada en la Corporación Autónoma Regional de Nariño – CORPONARIÑO y su relación con los sujetos pasivos de la tasa, reclama que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, impulse con mensaje de urgencia un proyecto de ley que le permita a las CAR condonar los intereses o buena parte de ellos; compensar el pago de los intereses con proyectos que en materia ambiental y/o de descontaminación hídrica tengan previsto en sus planes de desarrollo y entidades prestadoras de servicios públicos, así como la posibilidad de suscribir acuerdos de pago con estas entidades deudoras.
12. Es necesario, desde mi punto de vista la existencia de una ley “de punto final” en lo que a tasa retributiva se refiere, a efectos de que los municipios y entidades encargadas del servicio de acueducto y alcantarillado, logren en el marco de una amnistía ponerse al día con las CAR o que les permita a estas últimas obtener un cobro real.
13. Corolario: se imponga o dote a las CAR de herramientas jurídicas para que aquellos recursos adeudados de los municipios y prestadores de servicios públicos en alcantarillado se destinen para temas ambientales, o se faculte legalmente para ser sujetos de embargabilidad por parte de las corporaciones.
14. Ya existiría un camino recorrido, a través del Proyecto de Ley No. 378 de 2024 “*Por medio de la cual se realizan unas condonaciones para la búsqueda de mayor recaudo y protección de las cuencas hídricas del país y se dictan otras disposiciones*”; intento que a criterio hay que retomarlo. Me permito transcribir las exposiciones de motivos:

“(…) Objeto del proyecto

Este proyecto de ley tiene por objeto condonar parte de las obligaciones que aún hoy están impagas por concepto de Tasa Retributiva, contenida en el artículo 42 de la Ley 99 de 1993 y demás normas concordante y regulatorias, con el fin de alivianar la carga en la mayoría de los municipios que decidieron destinar recursos a otras esferas del desarrollo territorial durante la emergencia sanitaria derivada de la pandemia del COVID -19, sus implicaciones posteriores como la subida de la inflación, el incremento de insumos y bienes de primera necesidad que se vieron afectados por la guerra de Ucrania y Rusia, las alzas de la gasolina y el desempleo que aumenta por distintos factores y así mismo procurar el saneamiento de todas las carteras de las Corporaciones Autónomas Regionales – CAR – y Corporaciones de Desarrollo Sostenible, situación que ayuda, de igual forma, a lograr que sus cierres financieros y sus balances generales de presupuesto puedan fenecer.

Aunado a lo anterior, bajo la motivación del pago, se pretende seguir con la implementación de los proyectos de inversión en descontaminación y monitoreo de la calidad del recurso respectivo, además de la protección y renovación del recurso natural.

Justificación y fundamentación del proyecto.

Para comprender más la importancia de la Tasa Retributiva y la obtención de beneficios para los sujetos pasivos de dicha obligación, en áreas de sanear las carteras de las CAR y a su vez incentivar los pagos para la realización de los

proyectos que promueven el bienestar y la recuperación ambiental de los posibles daños ocasionados por los vertimientos, en punto del recurso hídrico, la Ley 99 de 1993, en su artículo 42, desarrolla el inciso 2 del artículo 388 de la Constitución Política de 1991 sobre cuya base han de calcularse las tasas retributivas y compensatorias a las que se refiere el precitado artículo. Dichas tasas fueron creadas de conformidad con lo dispuesto por el Código Nacional de Recursos Naturales no Renovables y de Protección al Medio Ambiente, Decreto 2811 de 1974, aplicándose el sistema establecido por el conjunto de las siguientes reglas:

- a) La tasa incluirá el valor de depreciación del recurso afectado;*
- b) El Ministerio del Medio Ambiente teniendo en cuenta los costos sociales y ambientales del daño, y los costos de recuperación del recurso afectado, definirá anualmente las bases sobre las cuales se harpa el cálculo de la depreciación;*
- c) El cálculo de la depreciación incluirá la evaluación económica de los daños sociales, entre otros, los ocasionados a la salud humana, el paisaje, la tranquilidad pública, los bienes públicos y privados y demás bienes con valor económico directamente afectados por la actividad contaminante. Se entiende por daño ambiental el que afecte el normal funcionamiento de los ecosistemas o la renovabilidad de sus recursos y componente;*
- d) D) El cálculo de costos así obtenido, será la base para la definición del monto tarifario de las tasas.*

Con base en lo anterior, y bajo las fórmulas que se han desarrollado por las normas regulatorias, en este caso el Decreto 1076 de 2015 – Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible – los recursos provenientes del recaudo de las tasas retributivas están destinados a proyectos de inversión en descontaminación y monitoreo de la calidad del recursos respectivo. Para cubrir los gastos de implementación y seguimiento de la tasa, la autoridad ambiental competente podrá utilizar hasta el 10% de los recursos recaudados.

De la misma manera, dichos recursos se destinarán para la protección y renovación del recursos natural respectivo, teniendo en cuenta las directrices del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o quien haga sus veces, Para cubrir gastos de implementación y seguimiento de la tasa, se reitera, la autoridad ambiental podrá utilizar hasta el 10% de los recaudos.

Finalmente, la Tasa Retributiva se encuentra reglamentada en el Decreto 1076 de 2015, estableciendo de manera clara en el Libro 2, Parte 2, Título 9, Capítulo 7, el proceso a surtir para cobrar la misma. Al respecto, la CARDER discriminó y detalló cada una de las actividades necesarias a realizarse para implementar de manera adecuada el procedimiento técnico de la Tasa Retributiva, profiriendo para tal fin el proceso PR 18 02 aplicación de las Tasas Retributivas.

Ahora bien, considerando que la implementación de la Tasa Retributiva inicia con el proceso de establecimiento de Metas de Carga Contaminante, en el que, entre otros, se fijan los usuarios de la Tasa Retributiva y sus respectivas metas de Carga Contaminante, para periodos quinquenales, se tiene que, este debe ser participativo, dando la oportunidad tanto a los usuarios de la Tasa como a la comunidad en general de presentar propuestas y/o pronunciarse en cada etapa,

mismo que culmina con la expedición de Acuerdo del Consejo Directivo de cada CAR.

Para conocer en detalle de cuanto es el recaudo y cuáles son las obligaciones impagas en las 33 CAR existentes en el país, creadas mediante la Ley 99 de 1993, se enviaron sendos derechos de petición con el fin de obtener dicha información, arrojando el siguiente panorama:

CORPORACIÓN	RECAUDO (2021)	RECAUDO (2022)	DEUDA
Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó – CODECHOCÓ	NO INFORMAN	NO INFORMAN	NO INFORMAN
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico – CDA	\$1.161.259.061,50	NO INFORMAN	\$203.585.961
Corporación Autónoma Regional del centro de Antioquia – CORANTIOQUIA	\$11.459.396.956	\$8.512.315.759 (AGOSTO)	\$55.567.383.589
Corporación Autónoma Regional de Nariño – CORPONARIÑO	NO INFORMAN	\$1.026.400.962,36 (JULIO)	\$12.844.429.000,76
Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía –	\$968.361.250	NO INFORMAN	\$1.099.522.322,06

CORPORINOQUIA	RECAUDO (2021)	RECAUDO (2022)	DEUDA
Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga – CDMB		\$3.348.572.529,74 (JULIO)	\$1.376.052.011
Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA	\$3.554.769.952	\$818.638.711 (AGOSTO)	\$15.686.369.730
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina – CORALINA	\$12.050.847	\$44.747.878 (AGOSTO)	\$177.676.877
Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar – CSB	\$206.288.511	\$70.530.278 (AGOSTO)	\$1.035.429.537,61
Corporación Autónoma Regional del Guavio – CORPOGUAVIO	\$64.378.219	\$82.644.579 (AGOSTO)	\$51.655.411
Corporación para el Desarrollo Sostenible del	\$2.308.546.427	\$2.724.458.389 (AGOSTO)	\$6.193.152.788
Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –	\$24.121.059.059	\$8.768.816.411 (JUNIO)	\$11.274.276.788

Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique –	\$1.106.924.929	NO TENIAN RECAUDO A 2 DE SEPTIEMBRE DE 2022	\$715.099.573
Corporación Autónoma Regional de Chivor –	NO INFORMAN	\$66.426.040 (AGOSTO)	\$283.649.471,62
Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental –	\$4.641.061.617,43	\$3.147.938.141,40 (AGOSTO)	\$38.786.112.844
Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Mojana y el San Jorge –	NO INFORMAN	\$1.692.458.322 (AGOSTO)	\$2.127.164.839
CORPOMOLANA Corporación Autónoma Regional del	\$1.130.469.811	\$942.436.843	\$5.352.475.994
Corporación Autónoma Regional del	NO INFORMAN	\$2.769.818.401,38	\$9.736.421.342,03
Corporación Autónoma Regional del	\$6.073.600.174	NO INFORMAN	NO INFORMAN
Corporación Autónoma Regional de La Guajira –	\$1.053.064.535	\$219.403.375	\$5.168.438.946
Corporación	NO INFORMAN	\$1.353.227.183	\$1.801.207.160
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena –	NO INFORMAN	\$2.534.120.574	\$1.465.022.541
Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Negro	NO INFORMAN	\$2.379.490.891	\$1.494.651.735
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia –	\$65.299.003	NO INFORMAN	\$6.761.597.328
CORPAMAZONI Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC	\$11.346.528.545	\$3.791.754.428	\$24.282.869.744
Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge –	\$702.305.659	NO INFORMAN	\$2.087.665.654
TOTALES	\$ 76.147.928.194	\$ 51.629.512.237	\$209.238.137.007

Así las cosas, las deudas impagas a nivel nacional son muy altas y algunas con varios años de retraso en el pago, por lo que se hace imperioso que el Congreso de la Republica aliviane la carga a los municipios, que en gran extensión son de categorías quinta y sexta, para que se puedan llegar a algunos acuerdos de pago

PASTO: CALLE 25 No. 7 ESTE - 84 FINCA LOPE VÍA LA CAROLINA – PBX (+572) 7309282-86 – FAX: (+572)7309425. IPIALES: CARRERA 1ª No. 3E-365 AV. PANAMERICANA - TEL.: (+572)7733920 – FAX: (+572)7733144. TUMACO: BARRIO MADENAR CASA 8A – TEL.: (+572)7272347 – FAX. (+572)7272086 – CEL.: (+57) 3176572344. TÚQUERRES: CARRERA 13 No. 19 – 26 – 3ER. PISO – TEL.- FAX (+572)7280586. LA UNIÓN: CALLE SEGUNDA CON CARRERA 15 ESQUINA C.866C. BARRIO EDUARDO SANTOS – TEL./FAX: (+572)7265411. SOTOMAYOR: BARRIO COLÓN – CEL.: (+57) 3175782967.

sobre un monto menor y dar mayor viabilidad de recaudo a las CAR para tener proyecciones más exactas y que sus presupuestos se adecuen a cifras reales en pro de la inversión y la protección al medio ambiente colombiano.

Tener las cifras reales de períodos inmediatamente anteriores permite que los proyectos de inversión para la protección de las cuencas hídricas sean más eficientes a la hora de destinar los recursos bajo proyecciones reales de recaudo. Ello, se acompaña con la necesidad imperante de la protección del ambiente, para su goce efectivo como derecho colectivo y en condiciones de materialización como derecho individual de las personas, imprescindible para el desarrollo de un proyecto de vida digno de cada ser humano (Corte Constitucional Sentencia SU-217 de 2017).

La jurisprudencia constitucional ha explicado que el derecho al ambiente sano es un deber y un fin del Estado. En efecto, este derecho ha sido reconocido a través de la Constitución Política de 1991, mediante, entre otros, los artículos 8, 79, 80 y 95. En dichos preceptos constitucionales se establece la obligación estatal de velar por la protección, la conservación y la participación de las comunidades en el cuidado de la integridad del ambiente. Asimismo, consagra la planificación, en manos del Estado, de la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales, siempre en pro de un desarrollo responsable y sostenible, que no ponga en riesgo el goce de los espacios para las personas que habitan en Colombia. Corte Constitucional, Sentencia T-325 de 2017)

Por eso es de vital importancia hacer que los proyectos para la recuperación de las cuencas hídricas y del tratamiento de los vertimientos, a partir de los Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (PSMV) por parte de los usuarios y las medidas (programas y proyectos que cada CAR plantee en sus planes de desarrollo) se coordinen y se financien con los recursos provenientes de la recuperación de la cartera, como se pretende con este proyecto, y así mismo por el recaudo ordinario.

Y es que las condonaciones como medidas para lograr mayor recaudo obedecen al principio de capacidad de pago que enrola el Estado Social de Derecho; este principio hace referencia a que los impuestos deben tener en cuenta el ingreso y patrimonio de los contribuyentes cualquiera que este sea, personas, empresas u organizaciones. Al pensar en realizar una condonación de este tipo, en aras de que con su difusión se logre llegar a acuerdos de pago frente a lo impago y así permitir que el saneamiento de pasivos permita retornar a la normalidad el cobro de la Tasa Retributiva, se debe tener en cuenta algunos aspectos, que según la teoría permitirían contar con un proceso satisfactorio, pero sobre todo que al implementarla se obtengan los resultados esperados, mencionemos algunos de estos aspectos:

- *Los impuestos deben afectar la eficiencia en el uso de los recursos; lo que quiere decir que estos no deben generar que el trabajo que se realice por parte de las personas sea menor o utilice el capital de producción para su pago.*

- *No se debe permitir que los impuestos desincentivan la actividad productiva, lo que implica flexibilidad para acomodarse a las circunstancias económicas del país.*
- *Deben tener una cuota de simplicidad; estos deben ser sencillos de imponer y recaudar para evitar que se produzcan evasiones basadas en su complejidad. En la práctica lo que se observa es que los tecnicismos usados hacen más difíciles el entendimientos de estos por parte del contribuyente, y esto se traslada en muchos casos, incluso a las amnistías donde la aplicación de las mismas y la densidad normativa genera el no uso de ellas y sobre todo se deben valer de terceros para poder aplicarlas.*
- *La estructura de impuestos debe ser aceptada por todos o, por lo menos, por la mayoría. Por ejemplo, en Colombia, una reforma tributaria debe ser aprobada por el Congreso de la República, integrado por personas que representan a los ciudadanos.*

Lo anterior se acompasa con la situación que atraviesa nuestro país en su economía, la cual debe ser afrontada por los particulares y las entidades públicas que deben destinar ingentes esfuerzos humanos y presupuestales para mitigar los efectos negativos que devienen incluso desde el término de la pandemia del COVID-19.

Todavía afectada como todo el mundo por los coletazos del cataclismo económico y social del COVID-19, Colombia ha empezado el 2024 en medio de fuentes de incertidumbre nuevas y viejas, empezando por las de creación humana, como las guerras de fuera y las violencias de dentro. Avivados a nivel global por la pandemia y la invasión de Rusia a Ucrania, la inflación y el desempleo que con los años han ido cediendo terreno.

Sin embargo, el aumento del costo de vida en 2023, del orden de 9.6% a 9.8%, aún está lejos de la meta del 4% fijada por el Banco de la República, mientras que el desempleo, de alrededor de 10%, tampoco da pie para declarar misión cumplida. En el 2023 el crecimiento económico del país apenas compensa o superó por algún tanto el crecimiento de la población, cercano del 1% de acuerdo con estimaciones preliminares. Una desaceleración económica marcada en el segundo semestre del año ha enturbiado el panorama.

El PIB del tercer trimestre de 2023 cayó 0.3% con respecto al mismo trimestre de 2022 pero aumentó 0,2% con respecto al segundo trimestre de 2022. Según la convención internacional, la comparación apropiada sería frente al trimestre inmediatamente anterior, no frente al año anterior.

El mercado laboral ha dado muestras de debilitamiento, con cierto rezago, ante el deterioro de la actividad económica. La tasa de desempleo (desestacionalizada) ha subido por tres meses seguidos, pasando de 9.4% en agosto a 10.2% en noviembre de 2023. Con todo, estos resultados son mejores que los registrados en 2022.

La inversión en capital fijo (fábricas, maquinaria, tecnología, etc) es clave en la ampliación de la capacidad productiva y suele marcar las fluctuaciones de corto plazo de la actividad económica y el empleo. Esta variable salió lesionada de la

pandemia: ha rondado el 19% del PIB desde el 2021, frente al 22% del mismo agregado en el periodo 2010-2019.

Lo llamativo ahora es que la inversión, en su serie desestacionalizada, lleva cuatro trimestres consecutivos de decrecimiento, contando hasta octubre de 2023, una tendencia sin antecedentes al menos desde el 2005, excluido el periodo de pandemia.

La industria manufacturera, la construcción y el comercio, que dan cuenta de la tercera parte de la generación de valor agregado nacional, han sido los más afectados por la contracción reciente; en contraste, el sector financiero y la minería han crecido. Al contrario de estas tendencias, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) vigente propugna por la reindustrialización y "la disminución de la dependencia de los hidrocarburos y la minería".

Con ese panorama y con los pasivos tan altos que existen en las Corporaciones como anteriormente se evidencia, obligan a que se aliviane la carga impositiva, de modo tal que dicha elasticidad del recaudo logre el efecto de mayor recuperación de recursos para obtener resultados tangibles sobre los fines de la Tasa Retributiva que es recuperar las cuencas del pasivo ambiental de los vertimientos y se logre la proyección de plantas para su tratamiento.

Y es que esta condonación al ser por una única vez, lo que propende es sensibilizar a los sujetos pasivos de la Tasa sobre la importancia de pagarla para que sean realmente invertidos en la protección del líquido vital, máxime que desde el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia, Potencia mundial de la vida" Ley 2294 de 2023, en sus ejes de transformación propenden por el "Ordenamiento del territorio alrededor del agua", lo cual busca que se logre un cambio en la planificación del ordenamiento y del desarrollo del territorio, donde la protección de los determinantes ambientales y de las áreas de especial interés puedan garantizar el derecho a la alimentación buscando un enfoque funcional del ordenamiento, consuno al eje de "Transformación productiva, internacionalización y acción climática", el cual apunta a la diversificación de las actividades productivas para que aprovechen el capital natural bajo el respeto y garantía de los derechos humanos y e aporte a la construcción de la resiliencia ante los choques climáticas.

Luego, lograr un mayor recaudo, sin el peso de la deuda impositiva que crece cada día más con los intereses, a partir del pago de unas cuentas saneadas, propenderá a la consecución de una real inversión del rubro ambiental para la recuperación y saneamiento de las cuencas que reciben los vertimientos puntuales, tanto del sector público, como privado, si viene cierto, como con las exenciones, no existe, según la academia, la efectividad de estos alivios para el mayor recaudo, si es cierto que estas medidas acompañas con otras iniciativas, como en este caso la publicidad para dar a conocer la medida como forma de sanar y continuar con el pago efectivo y presentación de proyectos de tratamiento de aguas residuales que se vierten, generan una mayor planificación ordenada y en clave de gobernanza y una visión a futuro (González Becerra, García García, & Guatibonza Hernández, 2022), en la que se apuesta por cambiar el modelo que hasta el momento se ha llevado para recaudar e invertir la Tasa Retributiva pro vertimientos puntuales. (...)

(...)

15. El proyecto de ley enunciado podría servir de insumo para nuevamente promover una regulación legal en lo que a recaudo de tasa retributiva se refiere pues la situación se torna de angustia.
16. Se propone que en la parte resolutoria se establezca un acápite alusivo a la condonación de intereses dada la situación actual expuesta, de manera que siendo este un punto final para saldar la cartera de las CAR, quede claro que los municipios y entidades deudoras que no se acojan responderán por el cien por ciento (100%) de las obligaciones a la fecha, es decir el incumplimiento acarree sanción consistente a adeudar la totalidad de los saldos hasta antes de la entrada en vigencia de la ley.
17. En virtud de lo anterior, se solicita,

PETICIÓN

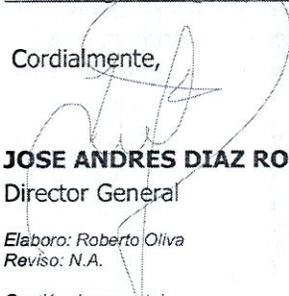
Por lo antes expuesto se solicita respetuosamente pero con carácter urgente:

1. La presentación de un proyecto de Ley con mensaje de urgencia a través del cual se establezca "un punto final" para las entidades deudoras de la tasa retributiva, el cual deberá regular entre otros aspectos:
 - Posibilidad de condonar intereses corrientes y moratorios a las entidades deudoras.
 - Compensar los intereses adeudados, con proyectos ambientales relacionados con la conservación del recurso hídrico.
 - Posibilidad de embargar recursos de los municipios y empresas que se destinen a proyectos ambientales.
 - Posibilidad de formular acuerdos de pago.
 - Amnistía de pago por una sola vez so pena de hacer efectiva toda la obligación a la fecha.
2. Alternativamente, estudiar si jurídicamente es viable a través de un Decreto regular las citadas materias.

NOTIFICACIONES

Para efecto de notificaciones ruego tener en cuenta el correo electrónico direcciongeneral@corponarino.gov.co.

Cordialmente,


JOSE ANDRES DIAZ RODRIGUEZ
Director General

Elaboro: Roberto Oliva
Revisó: N.A.

Gestión documental:

Original: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
1ª copia: Archivo central