



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA
Sala Plena
M.P. Ramiro Aponte Pino

Neiva, cuatro de junio de dos mil veinte.

MEDIO DE CONTROL : **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**
ACCIONADO : **DECRETO 0370 DE 24 DE MARZO DE 2020**
MUNICIPIO : **NEIVA**
PROVIDENCIA : **SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA**
RADICACION : **41 001 23 33 000 2020 00093 00**
ACTA : **Sala Virtual No. 14**

I.-EL ASUNTO.

Evacuadas las correspondientes ritualidades y de acuerdo con las preceptivas consagradas en el artículo 185-6º del CAPACA, sin que se advierta falencias sustanciales o adjetivas que invaliden lo actuado, procede la Sala a emitir pronunciamiento de mérito.

II.- ANTECEDENTES.

1.- El acto general objeto de control de legalidad.

En ejercicio e las facultades conferidas por el artículo 2º del Decreto 461 del 22 de marzo de 2020¹; el alcalde de Neiva (H) expidió el "DECRETO NÚMERO 0370 DEL AÑO 2020, POR MEDIO DEL CUAL SE DISMINUYE LA TARIFA DEL IMPUESTO PREDIAL"; ordenándole a la Secretaría de Hacienda Municipal reducir la tarifa del referido gravamen, y que la misma sea "...proporcionalmente igual a la señalada como descuento por pronto pago, en los dos cortes establecidos en el artículo 38 de Acuerdo 028 de 2018".

El término de reducción tarifaria se extendió hasta el 30 de junio de 2020 (el primer corte) y hasta el 31 de agosto de 2020 (el segundo corte).

En efecto, el mencionado acto administrativo dispuso lo siguiente:

¹ A través del cual, el Gobierno Nacional autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes reorientar las rentas y reducir las tarifas de los impuestos territoriales, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante Decreto 417 de 2020.

“ ARTÍCULO PRIMERO: Ordenar a la Secretaria de Hacienda Municipal para que a partir de la vigencia del presente decreto se reduzca la tarifa del impuesto predial, y que cuya reducción sea proporcionalmente igual a las señaladas como descuento por pronto pago, en los dos (2) cortes establecidos en el artículo 38 del acuerdo 28 de 2018.

Parágrafo: El término de la reducción tarifaria al impuesto predial se extenderá el primer corte hasta el treinta (30) de Junio de 2020, y el segundo corte se extenderá hasta el treinta y uno (31) de Agosto de 2020.

ARTÍCULO SEGUNDO: El presente Decreto no deroga disposición alguna.

ARTÍCULO TERCERO: El presente Decreto empieza a regir a partir del primero (1º) de Mayo de 2020”.

2.- El trámite.

Dicho acto fue remitido por el ente territorial el 27 de marzo de la presente anualidad. El 31 del mismo mes y año se avocó su conocimiento, y con el fin de darle la respectiva publicidad, se realizó la publicación en la página web, con el fin de que los defensores o impugnadores del mismo pudieran intervenir.

De igual forma, se solicitó al secretario de hacienda de Neiva que informara los argumentos que sustentaron la expedición del acto objeto de control y sí se tuvo en cuenta el impacto fiscal de la medida. Así mismo, se requirió a la personería y a la contraloría de Neiva para que expresaran su parecer sobre sus efectos y consecuencias.

Finalmente, se dispuso correr traslado al agente del ministerio público.

3.- Intervención ciudadana.

No hubo intervención ciudadana, a de que se informó a la comunidad en debida forma².

4.- Secretaría de Hacienda Municipal de Neiva.

El titular de esa Secretaría realizó las siguientes precisiones.

i).-Inicialmente se refirió al régimen tributario municipal; en especial, a las facultades constitucionales de los entes territoriales y de los concejos locales, y la situación que fundamentó la declaratoria de la emergencia sanitaria en el territorio nacional³y local⁴.

² El aviso fue fijado en la página web de la Rama Judicial y del Tribunal Administrativo del Huila el 1º de abril de 2020.

³ Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 y Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

ii).- Refiere que la implementación del aislamiento preventivo obligatorio afectará la economía de los hogares (particularmente a la población más vulnerable), y que por ese motivo el Gobierno Nacional expidió el Decreto 461 del 22 de marzo hogaño, otorgándole facultades a los gobernadores y alcaldes para reducir la tarifa de los impuestos.

iii).-Por medio del Acuerdo 028 de 2018 el concejo de Neiva adoptó el calendario tributario para el pago el impuesto predial; otorgando descuentos por pronto pago, esto es: del 12% del valor del impuesto a quienes cancelen entre el 1º de enero y el 31 de mayo, y del 5% del valor del impuesto, a quienes lo hagan entre el 1º de junio y el 31 de julio, en cada vigencia fiscal.

iv).-Luego de realizar un estudio económico, fiscal y presupuestal (condensado en el COMFIS 10 del 24 de marzo de 2020), se decidió hacer la rebaja en igual proporción que los descuentos por pago oportuno y ampliar las fechas para acceder a ese beneficio:

“Finalmente, se puede evidenciar e el COMFIS No. 10 de 2020 del presente memorial y sus anexos donde se encuentra el concepto de viabilidad No. 1135-1138-1139 de 2020, que las cifras arrojadas en el estudio son muy favorables para el ente territorial y con ello se entregaría un salvavidas a las arcas del municipio en el rubro que soporta en gran medida la estructura presupuestal del marco fiscal”.

v).- Como fundamento, allegó el acta de reunión del Consejo Municipal de Política Económica y Fiscal – COMFIS del 24 de marzo de 2020, y el documento denominado *análisis del impacto fiscal del proyecto de decreto mediante el cual se disminuye la tarifa del impuesto predial en uso de la facultad consagrada en el artículo segundo el decreto 461 de 2020*, suscrito por el burgomaestre y por el secretario de hacienda.

5.- Contraloría Municipal de Neiva.

La contralora refiere que el estatuto tributario municipal (Acuerdo 028 de 2018), estableció la fecha de causación del impuesto predial, unificado los plazos para realzar el pago y los incentivos por pago oportuno. En en desarrollo de estas preceptivas, la secretaría de hacienda expidió la resolución 6174 del 13 de diciembre de 2019; la cual, estableció dos periodos para cumplir esa obligación (en el primer semestre: entre el 1º de enero y el 31 de julio; y en el segundo semestre: entre el 1º de agosto y el 30 de noviembre). Además, concedió beneficios por pago oportuno (descuento del 12% de su

⁴ Decretos 305 y 306 del 16 de marzo de 2020.

valor si se cancela hasta el 30 de abril, y del 5% de su valor si lo hace hasta el 31 de julio).

Aclara, que el gobierno local expidió el decreto 0370 del 22 de marzo hogaño, amparándose en las facultades que le otorgaron los decretos nacionales 417 y 461 de 2020, autorizando a la secretaría de hacienda que redujera la tarifa del impuesto predial (de manera proporcional a los valores señalados como descuento por pago oportuno), y extendió dicho beneficio en el tiempo.

A su juicio, esa medida permite realizar i) un recaudo posterior a las fechas inicialmente fijadas y ii) un mayor recaudo, porque facilita que se efectúe por todo el valor en un solo pago, ya que "...al trasladarse en el tiempo la carga tributaria, propende al mejoramiento de la economía de los contribuyentes".

Como soportes documentales, allegó la resolución 6174 del 19 de diciembre de 2019 expedida por la secretaría de hacienda de Neiva, y el calendario tributario municipal del año fiscal 2020.

6.- Concepto del Ministerio Público.

Luego de abordar el análisis del marco superior y legal que regula los *estados de excepción* y el *control inmediato de legalidad*, la Procuradora 34 Judicial II adscrita a ésta Corporación, solicitó declarar ajustado a derecho el Decreto 0370 del 24 de marzo de 2020; considerando que satisfizo los requisitos de forma y de fondo.

En lo tocante con los primeros (formales), estima que el acto general está plenamente identificado (con el correspondiente número y con la fecha de expedición), se mencionan las facultades que autorizan su expedición; amén de que fue debidamente motivado, y con claridad precisa cual es la medida adoptada y su vigencia.

En cuanto a los segundos (de fondo); considera que el sustento legal es la declaratoria del estado de emergencia social, económica y ecológica adoptado por el gobierno nacional a través del decreto 417 de 2020; y en segundo lugar, en el decreto 461 del 22 de marzo de 2020, por virtud del cual, el ejecutivo autorizó a los alcaldes y a los gobernadores que realizaran la reorientación de rentas y la reducción de las tarifas de los impuestos territoriales.

De otro lado, advierte que la reducción de la tarifa del impuesto predial unificado es similar al porcentaje de descuento por pronto pago, establecida en el artículo 38 del acuerdo 028 de 2018 (estatuto tributario municipal), y aunque la facultad de fijar la tarifa diferencial y proporcional ésta radicada en los concejos municipales (artículo 23 de

la Ley 1450 de 2011); dicha medida se justifica para mitigar los impactos negativos de la crisis sanitaria, y el tiempo que puede llegar a tardar el trámite de este tipo de iniciativas en las corporaciones colegiadas. Por ese motivo, el gobierno nacional resolvió otorgar temporalmente esa facultad.

También resalta que la decisión del alcalde estuvo precedida de un estudio económico, fiscal y presupuestal (a cargo del COMFIS), concluyendo que la implementación de esta medida no impactará negativamente en los ingresos del municipio:

“Se precisa que el porcentaje que se estableció en el Decreto 370 de 2020 como reducción del impuesto predial, ya se encontraba contemplado como descuento por pronto pago, lo que se hizo fue aplicar el incentivo de manera general, ampliando las fechas para su cancelación, atendiendo un lapso razonable, que aliviaría la economía del hogar sin que se produzca una afectación negativa al presupuesto del municipio, tal y como se corrobora con el informe rendido por el Secretario de Hacienda del municipio de Neiva, quien señala que luego del estudio económico, fiscal y presupuestal viabilizado en el COMFIS No. 10 del 24 de marzo de 2020 los ingresos del municipio no sufrirán impacto negativo alguno, por el contrario evidencia un alivio a las finanzas de la entidad territorial”.

Finalmente, afirma que el Decreto 0370 del 24 de marzo de 2020, se circunscribió dentro de los parámetros establecidos por el gobierno nacional y no soslayó ningún derecho fundamental, a contrario sensu, “...brinda un alivio tributario sin desconocer la carga impositiva, potencializando a la vez la posibilidad del recaudo efectivo del impuesto predial”.

III.- CONSIDERACIONES.

1.- La competencia.

Al tenor de lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136, 151-14 y 185-6º del CPACA, el Tribunal (en Sala Plena), es competente para decidir el presente asunto en única instancia; como quiera que la controversia tiene por objeto ejercer el control inmediato de legalidad de un acto de carácter general, proferido por una autoridad con jurisdicción en el departamento del Huila.

2.-El problema jurídico.

Se contrae a establecer, sí en la expedición del Decreto 0370 del 24 de marzo de 2020 se satisficieron los requisitos regulados en el marco normativo superior. En particular, sí se allanaron al cumplimiento de las preceptivas rectoras del estado de emergencia económica y social.

3.- El estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica. Reducción de los impuestos de las entidades territoriales.

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 215 de la Carta y la Ley Estatutaria 137 de 1994, con el fin de conjurar la crisis generada por la pandemia del *coronavirus covid-19*, el 17 de marzo hogaño el Presidente de la República expidió el Decreto 417 “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”.

En armonía con la normatividad superior, la vigencia fue establecida en 30 días calendario, y al expirar, el 6 de mayo siguiente el Ejecutivo expidió el Decreto 637, declarando nuevamente el estado de excepción durante un término similar.

En desarrollo de las facultades, el Gobierno Nacional ha expedido una buena gama de Decretos Legislativos (con fuerza de ley), regulando múltiples materias (convivencia, salubridad, confinamiento obligatorio, restricción de la libertad de circulación, interrupción de actividades económicas, contratación estatal, asuntos tributarios y presupuestales, administración de justicia, servicios bancarios y financieros, servicios públicos domiciliarios, transporte, subsidio a los menos favorecidos, reactivación económica, entre otros).

Entre esos decretos, es menester destacar el 461 del 22 de marzo de 2020, “Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”; cuyos artículos 2º y 3º le otorgaron a los gobernadores y alcaldes la facultad de reducir las tarifas de los impuestos territoriales y locales. Lo cual, podrán hacer durante el término que dure el estado de emergencia:

“Artículo 2. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de tarifas de impuestos territoriales. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales.

Artículo 3. Temporalidad de las facultades. Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto solo podrán ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria”.

4.- El marco normativo y jurisprudencial que regula el *control inmediato de legalidad*.

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994⁵, preceptúa que “...las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como

⁵“Por la cual se reglamentan los estados de excepción en Colombia”.

desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.” (subrayado fuera de texto).

Ese precepto fue reproducido por el artículo 136 del CPACA, y el artículo 151-14, *ibídem*, dispone que los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia el “...control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan” (el subrayado es nuestro).

En opinión del H. Consejo de Estado, el control inmediato de legalidad “...es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo.”

El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción⁶” (subraya la Sala).

De igual manera, dicha Colegiatura estableció los presupuestos que se deben satisfacer para que las medidas de las entidades territoriales sean susceptibles de *control inmediato de legalidad*: “a) que sean de carácter general; b) que correspondan al ejercicio de la función administrativa y c) que se dicten en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción⁷”.

5.- El caso concreto.

Como ya se indicara, el 24 de marzo hogaño el Alcalde de Neiva (H) expidió el Decreto 0370 “POR MEDIO DEL CUAL SE DISMINUYE LA TARIFA DEL IMPUESTO PREDIAL”, ordenándole a la secretaría de hacienda

⁶ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Bogotá, 5 de marzo de 2012. Radicación 11001-03-15-000-2010-00369-00 (CA).

⁷ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Reinaldo Chávarro Buriticá. Bogotá, D.C., Veintiocho (28) de Enero de Dos Mil Tres (2003). Radicación Número: 11001-03-15-000-2002-1280-01(CA-006). Posición reiterada, en providencia del 20 de octubre de 2009, proferida dentro del expediente radicado 2009-00549. Ver en igual sentido, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo auto del 31 de marzo de 2020, Consejo Ponente: Dra Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

reducir la tarifa del referido tributo, y que la misma sea "...proporcionalmente igual a la señalada como descuento por pronto pago, en los dos cortes establecidos en el artículo 38 de Acuerdo 028 de 2018".

El término de reducción se extendió hasta el 30 de junio de 2020 (el primer corte) y hasta el 31 de agosto de 2020 (el segundo corte).

Al respecto, es del caso precisar lo siguiente:

a.- El artículo 2º de la Ley 44 de 1990 "Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias"; preceptúa que el predial unificado es un tributo municipal; de suerte que su administración, recaudo y control le corresponde a los respectivos entes territoriales. Y en lo tocante con la fijación de la tarifa, precisa que le corresponde a los concejos, en forma progresiva y diferencial (teniendo en cuenta el estrato socioeconómico, el uso del suelo, el sector, entre otros).

b.- A través del Acuerdo 028 del 13 de diciembre de 2018, el concejo de Neiva expidió el *estatuto tributario municipal* y en su artículo 38 estableció *incentivos por pronto pago*, así:

-Descuento del 12% del valor del impuesto, sí el pago se efectúa hasta el 30 de abril del año gravable.

-Descuento del 5% del valor del impuesto, sí el pago se efectúa hasta el 31 de julio del año gravable.

c.- Como ya se indicara, en el marco del *estado de excepción* (Decreto 417 de 2020), el Ejecutivo Nacional expidió el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, y autorizó "...temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentes y la reducción de tarifas de impuestos territoriales...". Advirtiendo que para dicho efecto no se requiere contar con la autorización de las asambleas ni de los concejos, y que esa facultad solo se puede ejercer durante el estado de emergencia.

d.- Tomando como referente el anterior marco normativo, es menester inferir, que teniendo en cuenta que el impuesto predial unificado es un tributo local, la decisión de reducir la tarifa se circunscribe dentro de las competencias otorgadas por el decreto nacional que se expidió en desarrollo del estado de excepción. Y de acuerdo con los anexos que allegó la secretaría de hacienda de Neiva, se advierte que antes de proceder a expedir el acto objeto de control; la administración municipal llevó a cabo un pormenorizado estudio del impacto fiscal de su reducción (dando cumplimiento al precepto

contenido en el artículo 7^o de la ley 819 de 2003⁹), y luego de realizar las proyecciones correspondientes; consideró que la disminución será igual al porcentaje del descuento por pago oportuno (esto es, el 12% y el 5% el valor del gravamen); la cual, se debe extender hasta el 30 de junio y hasta el 30 de agosto; respectivamente. Y aunque ello arrojaría un menor valor a cobrar (\$369.339.012), dicha merma no genera ningún efecto negativo en el marco fiscal de mediano plazo (MFMP); porque se incrementará el número de contribuyentes que aprovecharía el beneficio (COMFIS 10 del 24 de marzo de 2020):

PROYECCIÓN IMPACTO FISCAL VIGENCIA 2020			
INGRESO IMPUESTO PREDIAL VIGENCIA FISCAL 2019			
PERIODO	INGRESOS	POPCENTAJE	MENOS VALOR A COBRAR
MAYO DE 2019	\$1.306.948.000.00	12%	\$156.833.760.00
JUNIO DE 2019	\$919.220.000.00	12%	\$110.306.400.00
AGOSTO DE 2019	\$705.094.000.00	5%	\$84.611.280.00
VALOR CAMBIO DE TARIFA			\$351.751.440.00
IMPACTO FISCAL AJUSTADO AL 5%		5%	\$369.339.012.00

e.- En ese orden de ideas, es menester colegir que el gobierno municipal se circunscribió dentro las facultades que le otorgó el gobierno nacional en desarrollo del estado de excepción; amén de que se apoyó en los estudios y proyecciones financieras y presupuestales; con el fin de incentivar el cumplimiento de las obligaciones tributaria y la preservación de las finanzas locales.

Por lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Huila, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar ajustado a derecho el Decreto 0370 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Neiva (Huila) "POR MEDIO DEL CUAL SE DISMINUYE LA TARIFA DEL IMPUESTO PREDIAL".

⁸ "Artículo 7. Análisis el impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberán ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

(...)".

⁹ "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones".


SEGUNDO.- Ordenar la publicación de la presente decisión, en la sección que para el efecto, se ha dispuesto en la página web de la rama judicial ([www. ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co)).

TERCERO.- Cumplido lo anterior, se ordena el archivo del expediente, previo desanotación en el software de gestión.

NOTIFIQUESE.



RAMIRO APONTE PINO
Magistrado



JORGE ALIRIO CORTÉS SOTO
Magistrado



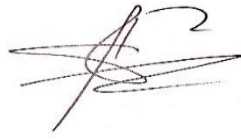
ENRIQUE DUSSÁN CABRERA
Magistrado



GERARDO IVÁN MUNÓZ HERMIDA
Magistrado

2020-00093

Control inmediato de legalidad Decreto 0370 de 2020 – Municipio de Neiva

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and lines, positioned above the name of the official.

JOSÉ MILLER LUGO BARRERO
Magistrado

A handwritten signature in black ink, featuring a large, stylized letter 'B' at the top, followed by several horizontal and diagonal strokes, positioned above the name of the official.

BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS
Magistrada