



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER
Mag. Ponente: SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR

Bucaramanga, dos (02) de junio de dos mil veinte (2020)

SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA
Exp.680012333000-2020-00241-00
Decide Control Inmediato de Legalidad

- Medio de Control:** Control Inmediato de Legalidad/Art. 136 de la Ley 1437 de 2011
- Acto Objeto de Control:** Decreto proferido por el Alcalde Municipal de Girón, distinguido con el No. 042 del 27 de marzo de 2020 “Por medio del cual se amplía el plazo de pago del impuesto predial unificado con los incentivos tributarios establecidos en el Acuerdo Nro. 106 de diciembre 16 de 2019, de conformidad con las facultades conferidas por el Art.2 del Decreto presidencial No. 461 de 2020”.
- Tema:** Descuento tributario por pronto y total pago del impuesto predial/ es un incentivo tributario que afecta el monto del impuesto predial a recaudar/atribución de la entidad territorial concejo municipal para otorgarlo, por ser una renta de propiedad del municipio/ El precitado decreto municipal que lo concede se declara ajustado a derecho: i) Se enmarca en las facultades otorgadas por el Gobierno Nacional en el Decreto Legislativo 461 2020 ii) se expidió dentro del límite temporal para hacer uso de esas facultades; y iii) cumple el requisito de transitoriedad, específico de las medidas de índole tributaria expedidas con ocasión de un estado de emergencia.

I. CONTENIDO DEL ACTO OBJETO DE CONTROL

Su parte resolutive, decreta:

“**Artículo primero:** Ampliar el plazo concedido en Artículo Primero y su Parágrafo del Acuerdo Nro. 106 de diciembre de 16 de 2019, los cuales quedaran así:

Conceder un descuento por pronto y total pago a los contribuyentes, responsables del impuesto predial unificado y sus complementarios del Municipio de Girón, que cancelen, en único pago, la totalidad del impuesto predial unificado anual a su cargo, de la vigencia fiscal de 2020, conforme al siguiente cuadro:

| Fecha límite de pago | Porcentaje del incentivo para la vigencia año 2020 |
|--|--|
| A partir de la sanción y publicación del presente Decreto y hasta el 30 de junio de 2020 | Diez por ciento (10%) de descuento |

Parágrafo Primero: A partir del primero (01) de julio de 2020, se generaran, liquidaran y cobraran intereses de mora.

Tribunal Administrativo de Santander. Exp. No.680012333000-2020-00241-00 M.P. Solange Blanco Villamizar. Sentencia de Única Instancia: Control Inmediato de Legalidad – CIL- respecto del Decreto municipal de Girón - Santander, No.042 de 2020: Se declara ajustado a derecho.

Parágrafo segundo: El incentivo tributario estipulado en el Artículo Primero, aplica única y exclusivamente al concepto de impuesto Predial Unificado.

Artículo segundo: Remítase a través de la Secretaría Jurídica y de Defensa Judicial de la Alcaldía de Girón, el presente Decreto al Despacho judicial competente a fin de que realice el control de legalidad inmediato de que habla el Artículo 136 del CPACA”.

En su **acápite de consideraciones**, se registran como tales:

“i) El Gobierno Nacional, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, d conformidad con las disposiciones del Art. 215 superior, a fin de implementar las acciones pertinentes para hacer frente a la propagación del Covic-19. ii) En el Estado de Emergencia, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 461 de 22 de marzo de 2020, por medio del cual se autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes la reorientación y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica Social y Ecológica declarada mediante Decreto 417 de 2020. **ii)** La administración municipal, mediante Decreto 035 del 17 de marzo de 2020, declaró la situación de calamidad pública en el Municipio de Girón y adoptó medidas sanitarias y acciones preventivas, para evitar la propagación del virus. **iii)** Dentro del marco del Estado de Emergencia, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, por medio del cual se autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes la reorientación y reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, social y ecológica mediante Decreto 417 de 2020. **iv)** El Art. 2 del citado del decreto, se faculta temporalmente a los gobernadores y alcaldes en materia de tarifas de impuestos territoriales, para que si es del caso puedan reducir las tarifas de los impuestos en sus jurisdicciones. **v)** Considerando que la emergencia sanitaria generará una afectación al empleo por la alteración de diferentes actividades económicas de los comerciantes y empresarios, situación que impactará los ingresos de los habitantes y el cumplimiento de los compromisos previamente adquiridos, se hace necesario promover mecanismos que permitan mitigar estos impactos económicos negativos en la entidad territorial. **vi)** Para dar alcance anterior, el municipio de Girón considera pertinente ampliar el plazo establecido en el Acuerdo No. 106 del 16 de diciembre de 2019, para el pago del impuesto predial unificado en el municipio, su finalidad es que los contribuyentes puedan cumplir con el pago de ese tributo con los incentivos tributarios iniciales. **vii)** Las entidades territoriales a través de las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, se encuentran facultadas para decidir las referidas tarifas y en este caso las reducciones de los impuestos respectivos, lo cierto es que, ante la inmediatez con la que se requiere afrontar el impacto económico negativo en los hogares más vulnerables, haciendo necesario hacer uso de la facultad temporal otorgada por el Gobierno Nacional en el Art. 2 del Decreto 461 de 2020, cuya finalidad será ampliar el plazo de pago con incentivo del impuesto predial unificado en el Municipio de Girón – Santander, sin necesidad acudir al Concejo Municipal, para que este autorice a faculte al ejecutivo.

II. EL TRÁMITE

El precitado decreto municipal de Girón, fue allegado el 31.03.2020 al buzón de notificaciones de la Oficina Judicial del Palacio de Justicia y asignado por reparto al Despacho a cargo de la suscrita Magistrada Ponente, quien admitió su conocimiento el mismo día, disponiendo en el respectivo auto de admisión imprimiéndole el trámite correspondiente, en el que se incluye otorgar el trámite para el respectivo concepto del Ministerio Público –el que venció el pasado 08.05.2020–, surtiéndose las siguientes **intervenciones**:

A. El Ministerio Público – Señora Procuradora 158 Judicial II para Asuntos Administrativos, rinde concepto favorable a la declaratoria de legalidad. En

Tribunal Administrativo de Santander. Exp. No.680012333000-2020-00241-00 M.P. Solange Blanco Villamizar. Sentencia de Única Instancia: Control Inmediato de Legalidad – CIL- respecto del Decreto municipal de Girón - Santander, No.042 de 2020: Se declara ajustado a derecho.

su criterio, el decreto municipal respeta: i) las normas superiores; ii) la competencia para expedirlo; iii) su motivación guarda correspondencia con la realidad; iv) la adecuación de los fines y; v) la adecuación de las formas. Se refiere a las cláusulas constitucionales que desarrollan las facultades de las autoridades territoriales en materia de tributos, precisando el artículo 287, numeral 3, referido a la autonomía de los municipios para la gestión de sus intereses y la administración de sus recursos; el artículo 313, numeral 4 que **impone expresamente a los concejos la facultad de votar los tributos de conformidad con la Constitución y la ley**. Bajo los anteriores elementos, realiza un cuadro comparativo entre el decreto municipal que aquí se estudia con el Decreto 461 de 2020, encontrando que éste último habilita al alcalde para proferirlo directamente, sin la intervención del concejo municipal, **para concluir** que la medida de ampliación del plazo para pago con descuento del impuesto desarrollo o se deriva del artículo 2º del Decreto 461 de 2020, toda vez que en forma ordinaria, esa competencia radica en los Concejos Municipales. Igualmente, dice, esta ampliación del plazo se entiende, en estrecha relación con las consecuencias del Aislamiento Preventivo Obligatorio, cuyo cumplimiento impide el desarrollo normal de las empresas y trabajos reduciendo los ingresos de un sector considerable de la población, por lo que el mayor plazo que otorga el acto analizado guarda coherencia con la motivación que registra.

III. CONSIDERACIONES

A. Acerca de la competencia

Tal y como se analizó desde el auto que admitió el presente medio de control que aquí se hace, el **decreto municipal de Girón, Santander No.042 del 27/03/2020** cumple con los requisitos que exigen los Arts. 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y el 136 de la Ley 1437 de 2011 para ello, así: **1) Requisito subjetivo**, pues es proferido por una autoridad del nivel territorial: alcalde municipal. **2) Requisito objetivo**: puesto que **a)** se trata de un **acto de carácter general proferido en ejercicio de la función administrativa**, dado que sus efectos están dirigidos a todos los propietarios de bienes raíces ubicados en la jurisdicción territorial de ese municipio, sujetos al pago del Impuesto Predial; **b) en desarrollo del Decreto Legislativo No.461 del 22/03/2020 2020**, pues es el que le sirve de fundamento al precitado decreto municipal para que el alcalde, **sin la autorización del concejo municipal**, amplíe el plazo inicialmente otorgado por este órgano para conceder el beneficio tributario por pronto pago, que de suyo afecta el monto del impuesto predial a recaudar en la actual vigencia; **c) El**

Tribunal Administrativo de Santander. Exp. No.680012333000-2020-00241-00 M.P. Solange Blanco Villamizar. Sentencia de Única Instancia: Control Inmediato de Legalidad – CIL- respecto del Decreto municipal de Girón - Santander, No.042 de 2020: Se declara ajustado a derecho.

referido Decreto 461 fue proferido dentro del estado de excepción declarado en el Decreto 417 de 2020.

De otra parte, el Control Inmediato de Legalidad no es objeto de la suspensión de términos ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura¹.

B. El Marco jurídico

1. La excepcionalidad en el Estado constitucional y democrático de Derecho. La declaratoria de los estados de excepción en la Constitución de 1991 tiene como objeto preservar los valores, principios y derechos fundamentales presentes en su parte dogmática ante momentos de crisis, en donde las herramientas previstas en la legalidad ordinaria resultan insuficientes para garantizar ese componente axiológico de la Constitución que fundamenta y guía toda actividad del Estado colombiano. La principal consecuencia de los estados de excepción es la concentración de la función legislativa en el Presidente de la República, lo que es una modulación del principio de separación de poderes, pese a lo cual su poder sigue siendo derivado y no originario. Por ende los estados de excepción no son “paréntesis institucionales ni modalidades de suspensión de la vigencia de la Constitución”². Así lo consagra el artículo 7º de la Ley 137 de 1994³, estatutaria de los estados de excepción, cuando establece que “El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración”.

Ello explica que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Constitución y la precitada Ley Estatutaria de los estados de excepción, No.137 de 1994, consagren unos límites materiales para el ejercicio de las facultades excepcionales. En tratándose del estado de emergencia económica, social y ecológica, la Corte Constitucional ha reconocido que tiene por finalidad “conjurar la crisis económica, social o ecológica correspondiente y... contener la extensión de sus efectos”⁴ aplicando a éste los mismos límites materiales que para los estados de guerra exterior y conmoción interior⁵: imposibilidad de suspender los derechos, de interrumpir el funcionamiento de las ramas del poder público, de

¹ Acuerdo núm. PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y acuerdos PCSJA20-11517 y 11526 de marzo de 2020.

² HERNÁNDEZ, José Gregorio. Poder y Constitución. Legis, Bogotá, 2001, pp. 138 a 139.

³ Ley Estatutaria que regula los Estados de Guerra Exterior, Conmoción Interior y Emergencia Económica, Social y Ecológica

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-254 de 2009 (M.P.: Nilson Pinilla Pinilla)

⁵ TOBÓN, Mary Luz. Los Estados de excepción: imposibilidad de suspensión de los derechos humanos y las libertades individuales. Ibáñez, Bogotá, 2019, pp.126 a 127.

Tribunal Administrativo de Santander. Exp. No.680012333000-2020-00241-00 M.P. Solange Blanco Villamizar. Sentencia de Única Instancia: Control Inmediato de Legalidad – CIL- respecto del Decreto municipal de Girón - Santander, No.042 de 2020: Se declara ajustado a derecho.

modificar las funciones de acusación y juzgamiento y/o desmejorar los derechos sociales.

En **conclusión**, al ser los estados de excepción una situación reglada, es evidente para el Tribunal que ante la asunción de funciones legislativas por el Presidente de la República, su ejercicio debe ser controlado con criterios más estrictos que los que se ejercen en tiempos de normalidad⁶.

2. Sistemas de fuentes en los estados de excepción y su control judicial: Decretos legislativos, Decretos ordinarios, Decretos reglamentarios. El ejercicio de las facultades excepcionales por parte del Presidente de la República se concreta en la expedición de la declaratoria del estado de excepción y de Decretos Legislativos cuyo control judicial es ejercido por la Corte Constitucional, mientras que los Decretos que se dicten como desarrollo de los Decretos Legislativos tienen control por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, correspondiéndole a los Tribunales de esa Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el control que se reseña en el acápite de competencia de este proveído, existiendo un fuerte compromiso en ello por parte de este Tribunal.

C. El Problema jurídico

El Tribunal lo plantea y resuelve así:

PJ. ¿Se encuentra ajustado a la legalidad -constituida por el régimen jurídico constituido por el Estado de Derecho u ordenamiento ordinario que nos regula y el estado de excepción que nos asiste-, el Decreto Municipal de Girón, Santander, distinguido con Núm.042, expedido el 27/03/2020, cuya parte resolutive se transcribió al inicio de este proveído en el que en síntesis, el alcalde, resuelve ampliar hasta el 30/06/2020 el plazo, para conceder el beneficio tributario por pronto y total pago, que fuera otorgado inicialmente en el Acuerdo Municipal No.106 del 16/12/2019,?

Tesis: Sí

Fundamento Jurídico: a) La **competencia material y temporal para su expedición**, deviene del Decreto Legislativo No.461 de 2020. En la legislación ordinaria, corresponde a los concejos municipales mediante acuerdo, otorgar cualquier beneficio tributario por pronto pago del impuesto predial, dado que ello afecta el monto del impuesto predial a recaudar. En el decreto municipal que aquí nos ocupa, esa competencia deviene del Decreto Legislativo 461 proferido en

⁶ CASAS FARFÁN, Luís Francisco. Estados de excepción y Derecho penal. Ediciones Nueva Jurídica, Bogotá, 2019, p. 232

Tribunal Administrativo de Santander. Exp. No.680012333000-2020-00241-00 M.P. Solange Blanco Villamizar. Sentencia de Única Instancia: Control Inmediato de Legalidad – CIL- respecto del Decreto municipal de Girón - Santander, No.042 de 2020: Se declara ajustado a derecho.

estado de excepción; **b) cumple el requisito de transitoriedad, específico de las medidas de índole tributaria** expedidas con ocasión de un estado de emergencia, teniendo en cuenta que el referido beneficio solo aplica para la vigencia fiscal de 2020, requisito de temporalidad dispuesto en el Art. 215 de la Constitución Política, regla que es reitera en la Ley Estatutaria 137 de 1994⁷.

c) la motivación que registra en su contenido, guarda correspondencia con la realidad de las circunstancias fácticas -que el Tribunal bien puede calificar como hechos notorios-, cuales son, que el Aislamiento Preventivo Obligatorio que aplica en todo el territorio nacional para contrarrestar la complejidad del Covid-19, impacta negativamente los ingresos para el cumplimiento de los compromisos previamente adquiridos en general, entre ellos, el referido al pago del impuesto predial por parte de los contribuyentes en esa localidad; **d) no advierte el Tribunal** que la expedición de ese acto o decreto, persiga finalidad distinta al beneficio del interés general.

En mérito de lo expuesto, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA:

Primero. Declarar ajustado a derecho, el Decreto Municipal de Girón, Santander, Núm. 042 del 27/03/2020, proferido por el alcalde de esa localidad, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. Notificar la presente providencia por medios electrónicos, y publicarla en la página en el sitio web de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo. **Parágrafo.** El Municipio de Girón también debe publicar en su portal web esta sentencia.

Notifíquese y cúmplase. Aprobado en forma virtual, herramienta teams.

Los Magistrados en Sala Plena:

Siguen miembros de Sala Plena ...

⁷ Constitución Política, artículo 215 y Ley Estatutaria 137 de 1994, artículo 47.

SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR
Ponente

RAFAEL GUTIÉRREZ SOLANO

IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA

CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR

MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO