

REPÚBLICA DE COLOMBIA



Yopal, once (11) de junio de dos mil veinte (2020)

Ref.: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Fallo de mérito p11. Actos administrativos expedidos en desarrollo de estados de excepción. Conexidad fáctica y fuente de habilitación normativa que excede de la legislación permanente preexistente. **Monterrey: Decreto 053 del 29/04/2020**. Temática: modifica plazos para el pago oportuno del impuesto predial unificado con descuentos (D.L. 461/2020), en el espectro de la pandemia de la COVID 19.

Origen: MUNICIPIO DE MONTERREY
Acto: Decreto **053** del 29/04/2020
Radicación: 850012333000-2020-00209-00²

Magistrado ponente: NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

ASUNTO POR RESOLVER

Se profiere sentencia en ejercicio del control inmediato de legalidad respecto del decreto municipal de la referencia, acorde con las reglas instrumentales del art. 185 de la Ley 1437. Ingresó para fallo el 22/05/2020.

Provee la sala de decisión conforme al art. 125 CPACA, en sesión virtual; la providencia se suscribe con firmas escaneadas, acorde con las reglas transitorias plasmadas en Acuerdos PCSJA20-11521, 11546, 11549 y 11556 del CSJ, en armonía con las disposiciones del estado de excepción, entre ellas, arts. 11 y 12 del D.L. 491/2020.

1. EL ACTO SOMETIDO A CONTROL DE LEGALIDAD

1.1 Se trata del **Decreto 053³ del 29/04/2020**, expedido por el alcalde de Monterrey, por el cual amplió los plazos para el pago con descuentos del impuesto predial unificado, como medida de alivio para atender contingencias por la COVID 19, acorde con los arts. 2° y 3° del D.L. 461/2020, que desarrolla preceptos del D.L. 417/2020.

1.2 Además de esas normas del estado de excepción, se invocaron como fundamentos los arts. 287 de la Carta; 7° de la Ley 1437; la R-385/2020 del MINSALUD; los Decretos ejecutivos nacionales 457/2020, 531/2020 y 593/2020, el art. 26 del Acuerdo municipal 017/2018 (plazos para el pago del IPU); se dijo que la emergencia sanitaria, las restricciones para prestar y acceder al servicio de tesorería y sus impactos económicos, hacían necesaria esa medida de alivio a sus contribuyentes.

1.3 Para el trámite de control automático de legalidad se recibió únicamente el texto electrónico del decreto municipal; previo requerimiento⁴, la administración de Monterrey allegó la siguiente información:

1.3.1 En oficio TRD.103.01.01-02 del 20/04/2020⁵ el alcalde informó que el Decreto 053/2020 fue publicado así: i) por aviso en la cartelera oficial de la alcaldía, por el término de 3 días, contados desde su promulgación, y ii) desde el 30/04/2020, en la página web de la alcaldía, link <http://www.monterrey-casanare.gov.co/normatividad/decreto-no-053>⁶.

¹ Plantilla base estudio de fondo. Declara ajustado al ordenamiento.

² Ver control+ clic en la frase subrayada [expediente digital](#) que lleva a la carpeta del caso. Los documentos están numerados y en orden consecutivo.

³ Expediente digital, mismo enlace, documento 02-20200430180439259.

⁴ Allegar: i) anexos, soportes documentales e información fáctica complementaria que el municipio tenga en su poder, relativa a establecer motivos de hecho que dieron lugar a la expedición del acto administrativo, adicionales o diferentes a los que explícitamente ya consideró el Gobierno Nacional en el decreto legislativo, ii) certificar cuándo y por qué medio se publicó el decreto pues no se ha encontrado en el portal institucional del municipio, y iii) extracto o conclusiones (o documento completo) del análisis del impacto que pueda tener (o no tener) el acto que se examina en el marco fiscal del municipio, acorde con las reglas de Hacienda Pública.

⁵ Expediente digital, mismo enlace, documento 09-RESPUESTA DECRETO 053-2020.

⁶ Adjuntó constancias expedidas por la secretaria ejecutiva del despacho del alcalde y el secretario de despacho de la Secretaría General, respectivamente, y del pantallazo del portal web de la entidad en el que se evidencia que el aludido decreto se publicó el 30/04/2020 en el link antes indicado. Ver expediente digital, mismo enlace, documentos: i) 10-Constancia de fijación del Decreto 053 de 2020-Constancia

Indagado por los motivos y soportes que sustentan la expedición del Decreto 053 de 2020, remitió a: i) las actas de las mesas de trabajo realizadas los días 26 y 28 de abril de 2020 por la Secretaría de Hacienda donde se abordó el “análisis de medidas y estrategias en materia tributaria para contrarrestar los efectos del COVID-19 en el municipio de Monterrey, y ii) al concepto del 27/04/2020, expedido por la misma dependencia.

Del contenido del estudio de impacto fiscal que precedió a la expedición del decreto objeto de control de legalidad, resaltó que los *beneficios tributarios* se plantearon teniendo en cuenta que: i) los aislamientos preventivos obligatorios decretados por el Gobierno Nacional han conllevado a que muchos de los contribuyentes del impuesto predial unificado no hayan podido cumplir con la obligación tributaria, ii) si bien se cuenta con mecanismo de consulta y descargue de la liquidación oficial de predial y factura, a través de la página web, no está al acceso de todos los habitantes, en especial los del sector rural, y iii) se ha presentado una drástica disminución de ingresos de los pobladores de Monterrey porque se caracterizan por depender del trabajo diario.

En dicho documento, con fundamento en el recaudo a 27/04/2020, se plantean los escenarios de recaudo por concepto de esta renta, estableciendo el siguiente orden:

	VALOR POR RECAUDAR 2020 ⁷	% DE AFECTACIÓN POR COVID-19 ⁸	VALOR POR RECAUDAR DESPUÉS DE APLICAR % DE AFECTACIÓN POR COVID-19 ⁹	VALOR AFORADO ¹⁰	MAYOR O MENOR RECAUDO ¹¹
	1	2	$3=(1*100\%-2)$	4	$5=(3-4)$
ESCENARIO NEGATIVO	467.252.969	15.00%	397.165.023	385.000.000	12.165.023
ESCENARIO PROMEDIO	471.077.641	15.00%	400.415.995	385.000.000	15.415.995
ESCENARIO POSITIVO	478.006.619	15.00%	406.305.626	385.000.000	21.305.626

Se concluyó que: “Los anteriores escenarios nos muestran que el nivel de recaudo de Impuesto Predial Vigencia Actual, que sobre la cual recae el beneficio tributario objeto de estudio de la medida superará el valor aforado en el presupuesto inicial en un valor que oscila entre 12.165.023 y 21.305.656, los cuales son mayores frente al valor del costo fiscal de la medida adoptar, que fue expuesto en un valor de SEIS MILLONES NOVECIENTOS VEINTIÚN MIL PESOS (\$6.921.000) (...)”.

Por último, resaltó que el Decreto 053 del 29/04/2020 fue revocado mediante el Decreto 062 del 19/05/2020, porque fue expedido con fundamento en las facultades otorgadas a los alcaldes en el art. 2 del D.L. 461 de 2020 para *reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales* sin que ello implique la potestad de ampliar el término para conceder los descuentos en el impuesto por pronto pago por concepto de Impuesto Predial Unificado, establecidos en el art. 26 del Acuerdo local 017 del 21/12/2018. Consecuencialmente, solicitó dar por terminado el presente proceso, pues resulta improcedente continuar con el trámite del CIL de un acto revocado.

1.3.2 Copia del **Decreto 062 del 19/05/2020**¹² mediante el cual se revocó el Decreto municipal 053 del

de fijación del Decreto 053 de 2020, ii) 11- Certificación Decreto 053 de 2020, y iii) 12- Copia del pantallazo portal Decreto 053-2020.

⁷ es el valor que se va a recaudar por cada uno de los escenarios planteados con basen el comportamiento histórico de recaudo 2017-2019 y el recaudo a abril 27 de 2020.

⁸ La Secretaría de Hacienda ha establecido un posible % de afectación del recaudo por efectos del COVID-19 de un QUINCE POR CIENTO. Este porcentaje se ha tomado con base en el número de meses que lleva el aislamiento preventivo obligatorio.

⁹ Se establece el valor para cada uno de los escenarios.

¹⁰ Es el valor que se aforo en el presupuesto de rentas de la vigencia fiscal 2020, ya anotado.

¹¹ Diferencia entre el valor a recaudar en cada escenario y el valor aforado. Positivo representa el posible valor de mayor recaudo, negativo el valor de menor recaudo.

¹² Expediente digital, mismo enlace, documento 16 - Decreto No. 062 del 19 de mayo de 2020.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE
CIL fallo – 850012333000-2020-00209-00 pág. 3

29/04/2020, por el cual se amplían las fechas de descuento en la tarifa por pronto pago de la vigencia 2020 por concepto de impuesto predial unificado, por motivos de salubridad pública para contrarrestar los efectos de la COVID-19.

Dicho acto fue proferido con fundamento en la causal prevista en el numeral 1° del art. 93 de la Ley 1437 de 2011. Se argumentó que el Decreto 053: i) estaba en oposición a la ley porque la facultad conferida en el art. 2 del D.L. 461 de 2020 lo es para reducir las tarifas de los impuestos y no para ampliar el término para realizar descuentos en el valor de los mismos, y ii) es un acto administrativo de carácter general, dada su esencia impersonal y abstracta que no consolida una situación jurídica particular y basta que la Administración decida revocarlo, una vez configurada la causal.

Se precisó que las facultades dadas a los acaldes en el decreto legislativo no prevén la ampliación temporal del descuento en las tarifas por pronto pago del Impuesto Predial Unificado, establecido en el art. 26 del Acuerdo local 017/2018; descuento que consiste en el beneficio económico para los contribuyentes que opten por pagar la totalidad del IPU en determinadas fechas, disminuyendo una parte del valor por pagar y se resaltó que ese beneficio no corresponde a los previstos en el art. 2 del D.L. 461 de 2020.

1.3.3 **Acta 01 del 26/04/2020**¹³ en ella consta que en reunión extraordinaria del equipo de trabajo de la Secretaría de hacienda local se estudiaron estrategias tributarias para contrarrestar efectos de la Covid-19. Fueron presentadas y se aprobaron como alternativas para mitigar el impacto económico negativo ocasionado por la pandemia, las siguientes: i) la modificación del calendario tributario con ampliación del plazo para la presentación de la declaración de industria y comercio 2019, ii) ampliación de los plazos con descuento en la tarifa de impuesto predial por pronto pago y iii) estudiar la viabilidad de prorrogar la fecha límite para acceder a los beneficios tributarios contemplados en la Ley 2010/2019.

1.3.4 **Acta 02 del 28/04/2020**¹⁴. Da cuenta de que la mesa de trabajo de la Secretaría de Hacienda se ocupó del análisis de las medidas y estrategias para contrarrestar los efectos de la Covid-19 y se examinó el avance de las propuestas presentadas en materia tributaria. Frente a la *ampliación de los plazos con descuento en la tarifa de impuesto predial por pronto pago*, se pidió un informe del impacto fiscal porque la medida incide en el recaudo de impuestos municipales. La Secretaría de Hacienda emitió concepto positivo y el comité dio vía libre a la proyección del acto administrativo que concedería dicho beneficio tributario.

1.3.4 **Estudio de impacto fiscal**¹⁵. El 29/04/2020 la Secretaría de Hacienda emitió concepto de viabilidad fiscal para el otorgamiento del beneficio tributario consistente en la ampliación de las fechas de descuento en la tarifa por pronto pago de la vigencia 2020 por concepto de impuesto predial unificado, por motivos de salubridad pública para contrarrestar los efectos de la COVID 19”.

El estudio está compuesto por 5 acápites: i) consideraciones iniciales, ii) beneficios tributarios, iii) compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo¹⁶, iv) impacto fiscal, y v) conclusión análisis impacto fiscal. Allí se concluyó que: i) el valor del costo fiscal de la medida por adoptar asciende a **\$6.921.000**, y ii) con fundamento en el comportamiento histórico 2017-2019 y el recaudo a 27/04/2020, los valores por recaudar por concepto de esta renta ofrecen escenarios de mayor recaudo frente al valor aforado en el presupuesto inicial, con capacidad de absorber este costo, como se muestra en la siguiente tabla (sic):

	VALOR A RECAUDAR DESPUES DE APLICAR % DE AFECTACIÓN POR COVID-19	Costo Fiscal de Beneficio Tributario a adoptar	VALOR A RECAUDAR DESCONTADO EL BENEFICIO TRIBUTARIO ADOPTAR	VALOR AFORADO	MAYOR O MENOR RECAUDO
	1	2	3=(1-2)	4	5=(3-4)
ESCENARIO NEGATIVO	397,165,023	6,921,000	390,244,023	385,000,000	5,244,023
ESCENARIO PROMEDIO	400,415,995	6,921,000	393,494,995	385,000,000	8,494,995
ESCENARIO POSITIVO	406,305,626	6,921,000	399,384,626	385,000,000	14,384,626

¹³ Expediente digital, mismo enlace, documento 13-ACTA No. 01 del 26 de abril de 2020.

¹⁴ Expediente digital, mismo enlace, documento 15- ACTA No. 2 del 28 de abril del 2020.

¹⁵ Expediente digital, mismo enlace, documento 14-Copia del estudio impacto fiscal.

¹⁶ Allí se dijo que se compararían las metas que en el marco fiscal de mediano plazo se establecieron por recaudo de IPU para el año 2020 (\$ 550.000.000) frente al impacto que puede tener la medida y se dijo que se realizaría un análisis de recaudo por concepto de esta renta desde los años 2017, a 2020 (marzo) para tener más certidumbre del recaudo de valores aforado en el presupuesto 2020.

2° INTERVENCIONES CIUDADANAS Y DE AUTORIDADES Y ENTIDADES CONVOCADAS

Se fijó el aviso núm. 131 del 06/05/2020¹⁷, en el portal institucional de esta Corporación - enlace Avisos a la Comunidad, para facilitar el conocimiento y la consulta de los interesados.

Las Secretarías de Hacienda y de Gobierno de Casanare, convocadas a rendir concepto acerca de la necesidad, oportunidad, pertinencia y eventual eficacia de la medida que se examina, no se pronunciaron durante el traslado de rigor (art. 185 Ley 1437/2011). Tampoco hubo intervención ciudadana¹⁸.

3° CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO¹⁹

El procurador 53 judicial II solicitó declarar contrario a derecho y por lo tanto ilegal el acto objeto de CIL. Argumentó que de la confrontación el decreto municipal con los D.L. 417, 461 y 512 de 2020, proferidos por el Gobierno Nacional, se constata una infracción manifiesta de las normas en que debería fundarse.

Señaló que del contenido de la motivación y la parte resolutive se advierte que *existe conexidad* con los motivos que dieron lugar a la declaratoria, por parte del Gobierno Nacional, del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica mediante el D.L. 417/2020, puesto que las decisiones plasmadas en el acto local²⁰ facilitaban un alivio transitorio en las descendidas finanzas de los contribuyentes con ocasión de la pandemia desatada por la Covid-19, pero la incompetencia de quien lo profirió lo despojó de legalidad y no puede surtir efecto alguno.

Precisó que el alcalde no *era competente* para proferir dicho decreto, porque: i) esa clase de prerrogativa y atribución está discernida constitucional y legalmente al concejo municipal, y ii) al 29/04/2020 había culminado el estado de emergencia económica, social y ecológica, declarado por el Gobierno Nacional mediante el D.L. 417/2020; acto que facultaba temporalmente esa atribución al ejecutivo municipal a través de los D.L. 461 y 512 de 2020.

Por último, sostuvo que el decreto objeto del CIL, no respetó las formalidades de esta clase de actuaciones de autoridades públicas, ya que fue proferido sin competencia y usurpando funciones constitucionales y legales del concejo local, pues se hizo en ejercicio de una atribución temporal que, para la fecha de su emisión, jurídicamente hablando, había dejado de existir.

CONSIDERACIONES

1ª Competencia. Para el trámite de control automático de legalidad, cuando efectivamente se trata de actos administrativos territoriales expedidos con fundamento o para el desarrollo de decretos legislativos adoptados en el marco de estados de excepción, la competencia funcional es privativa del Tribunal, acorde con los arts. 136 y 151-14 CPACA.

2ª Cuestión preliminar: Se advierte que actualmente no se encuentra vigente el decreto objeto de control de legalidad porque fue revocado mediante el Decreto local 062 del 19/05/2020.

2.1 Visto lo anterior y pese a que la vigencia de las medidas adoptadas por el Decreto **053** han concluido, debe proferirse fallo porque: i) si bien es cierto, no se trata de un control ordinario de actos, en esta arista debe seguirse la misma técnica de los medios de control de nulidad simple y nulidad y restablecimiento del derecho, pues cuando proceda

¹⁷ Expediente digital, mismo enlace, documento 06-AVISO NÚM.131-2020-00209-00.

¹⁸ Expediente digital, mismo enlace, documento 17-Constancia Secretarial-2020-00209-00.

¹⁹ Expediente digital, mismo enlace, documento 15-Concepto 2020-150-2020-00209-00-CIL- Monterrey Decreto Presupuesto -ilegal.

²⁰ Descuento en la tarifa del impuesto predial unificado por pronto pago.

constatar legalidad de un acto, bastará que haya existido, que haya tenido vigencia y podido producir efectos, y ii) las sentencias tienen cometidos pedagógicos muy importantes, para precaver repetición de actos ilegales.

2.2 En efecto, el control de legalidad que efectúa la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, independientemente del mecanismo procesal que lo active, produce efectos desde cuando el acto administrativo nace a la vida jurídica; por ello, aunque se hubiera derogado, perdido su vigencia o cumplido su objeto, debe estudiarse su conformidad con el ordenamiento jurídico por los efectos que pudo producir y por las situaciones jurídicas particulares que se crearon o modificaron que aún no se hayan consolidado²¹.

2.3 Sobre el particular, el Consejo de Estado ha precisado lo siguiente:

«...la Corporación ha sostenido mayoritariamente, que la circunstancia que el acto administrativo demandado haya sido derogado o hubiere operado la figura del decaimiento, no impide el juicio de legalidad del mismo, en tanto éste debe realizarse según las circunstancias vigentes al momento de su expedición y habida consideración de que tanto la derogatoria como el decaimiento sólo opera hacia el futuro y no afecta su validez. Además, pueda que sus disposiciones se encuentren produciendo efectos, aun después de su derogatoria o decaimiento, haciéndose viable el estudio de su legalidad.

Entonces, pese a ocurrir la derogatoria o el decaimiento del acto administrativo enjuiciado, hay lugar a estudiar de fondo el asunto, puesto que: i) pueda que el acto administrativo haya producido efectos y que los mismos aún estén surtiéndose; y ii) la ocurrencia del decaimiento no afecta la presunción de legalidad del acto y su control debe hacerse frente a las circunstancias de hecho y de derecho vigentes al momento de su expedición.

Visto desde otra óptica, la presunción de legalidad de la que gozan los actos administrativos tan sólo puede ser desvirtuada por el juez competente, por lo que, la derogatoria, el decaimiento o pérdida de ejecutoriedad no conlleva implícito el juicio de validez de los mismos.»²²

3ª El marco normativo de referencia. Aspectos procesales

Carga de transparencia. El problema conceptual. La serie de casos CIL ha dado lugar en la Corporación a enfoques diferentes; uno, actualmente mayoritario, que se ha centrado en que los actos expedidos a partir del 17/04/2020, fecha de inicio de vigencia del D.L. 417/2020, que guarden relación con la emergencia sanitaria, en el entorno de la pandemia por la COVID 19, deben admitirse para dar curso al mecanismo especial del art. 136 CPACA y fallarse de fondo; otro, minoritario sostenido por quien aquí es ponente, que adicionalmente examina preliminarmente la naturaleza de los decretos nacionales que se invocan y de los demás fundamentos normativos que los motivan, para abrir o cerrar paso al CIL y, en los admitidos, proferir o no sentencia de mérito. Síntesis ampliada del debate puede verse en el fallo del 14/05/2020 que recayó en el proceso 2020-00056-00, actos de Orocué y en el pertinente salvamento de voto²³.

Se prescinde de explorar esa controversia, pues el caso concreto se ubica claramente en la dimensión del desarrollo del D.L. 461/2020, lo que permite estudio de fondo.

4ª El estado de excepción declarado por el DL. 417 de 2020 y otras medidas relacionadas

²¹ Ver, en similar sentido, Consejo de Estado, Sección 4ª, sentencia del 27/05/2010, radicación: 52001-23-31-000-2003-00719-01(16621), ponente: C. T. Ortiz De Rodríguez.

²² Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 7/12/2016, radicación: 11001032500020120057100 (2139-2012), ponente: S. L. Ibarra Vélez. Reiteración de la misma ponente en sentencia del 27/04/2027, radicación: 11001032500020130108700 (2512-2013).

²³ Ver salvamento de voto de Néstor Trujillo González, sentencia del 14/05/2020, A.P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00056-00, acto de Orocué que declaró calamidad pública.

con la pandemia COVID 19²⁴

4.1 Las medidas relacionadas con la pandemia por la COVID 19. Aproximación general. Todavía en ciernes la detección en el país de los primeros casos de pacientes contagiados, la alerta promovida por la OMS y la OPS, así como la experiencia traumática que ya vivían otras naciones, provocó la temprana reacción del Gobierno, del Ministerio de Salud y Protección Social y de autoridades territoriales, entre ellas, las de Casanare. Algunas anteceden al 17/03/2020 y, en términos relativamente pacíficos, se acepta que no se desprenden del estado de excepción a que se refiere el art. 215 de la Carta.

4.1.1 El Decreto 417 del 17/03/2020 es inequívocamente legislativo, por su forma de expedición, la concurrencia de las competencias del presidente de la República y de todos los ministros, su fuente constitucional, su motivación y su contenido material. Constituye el eje primario para escudriñar la constitucionalidad y legalidad de las medidas territoriales que se someten al CIL, *pero no lo agotan*; se trata, como ya se dejó advertido, de un control integral, tanto respecto de los desarrollos legislativos y los otros actos nacionales (decretos y resoluciones, entre otros), como del ordenamiento en general, hasta donde la celeridad del trámite y del fallo, el contenido material de las disposiciones y las intervenciones de los sujetos procesales permitan al juzgador hacer el pertinente tamizaje.

4.1.2 Entre las disposiciones atinentes específicamente a la *emergencia sanitaria*, deben mencionarse las Resoluciones 380 y 385 del Ministerio de Salud y Protección Social; fueron ellas el referente central de los actos administrativos que desde el 12/03/2020 afloraron en Casanare.

A pesar de la estrecha relación con la temática de la pandemia por la COVID 19, *no son legislativos* los decretos nacionales expedidos con fundamento en la facultad reglamentaria del presidente de la República y de otras competencias administrativas del Gobierno; en lo que interesa para el estudio de los actos remitidos para ejercer CIL en este Tribunal, deben reseñarse los siguientes: 418 del 1/03/2020; 420 del 18/03/2020; 457 del 22/03/2020; 531 del 08/04/2020 y el 593 del 24/04/2020.

4.1.3 Se prescinde de analizar detalladamente esos decretos ejecutivos, así como otras disposiciones ministeriales – R-380, 385 y 464 del MINSALUD – o departamentales (Decretos 109 y 115), pues las particularidades de caso exigen abordar directamente el espectro del Decreto Legislativo 461/2020, que desarrolla autorizaciones del D.L. 417 de 2020.

4.1.4 Diferenciación de las vigencias del decreto declarativo y de los que se derivan del estado de excepción. El Ministerio Público propuso una arista que debe despejarse preliminarmente, pues atribuye a la expiración de la vigencia del D.L. 417/2020, que ocurrió el 17/04/2020, la extinción de los efectos del D.L. 461/2020, que el alcalde dijo desarrollar.

Esa percepción es infundada. La duración del estado de excepción la determina el pertinente decreto declarativo, en el marco del art. 215 de la Carta; el D.L. 417/2020 rigió desde el 17/03/2020 hasta el 17/04/2020, pues se fijó la aludida emergencia en 30 días.

A su vez el D.L. 461, expedido el 22/03/2020, preceptúa lo siguiente:

Artículo 3. Temporalidad de las facultades. Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes

²⁴ El marco teórico de las consideraciones 3ª y 4ª viene de la matriz del fallo del 21/05/2020, N. Trujillo González, radicación 850012333000-2020-00148, casos CIL.

en el presente Decreto solo podrán ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria.

Luego es inequívoco que el 29/04/2020 seguía produciendo efectos para habilitar a los mandatarios territoriales para utilizar las nuevas atribuciones allí consagradas, pues la R-385 del 12/03/2020 del Ministerio de Salud y Protección Social había declarado emergencia sanitaria hasta el 30/05/2020; aún más, la R-844/2020, del mismo origen, ya la extendió hasta finalizar agosto del año en curso.

5ª Medidas de alivio tributario: D.L. 461/2020

5.1 Una de las múltiples variables que consideró el Gobierno en el D.L. 417/2020 lo fue el impacto económico y social que las medidas de aislamiento y contención sanitaria de la pandemia por la COVID 19 provocaría en los habitantes del territorio; de ahí que el núcleo duro de los decretos legislativos derivados de aquel se orienta a los marcos regulatorios económicos y sociales, incluida la dimensión tributaria.

5.2 En la motivación del D.L. 461/2020 el Gobierno consignó lo siguiente:

Que como consecuencia de la emergencia sanitaria, se generará una afectación al empleo por la alteración de diferentes actividades de los comerciantes y empresarios que afectarán los ingresos de los habitantes y el cumplimiento de compromisos previamente, por lo que es necesario promover mecanismos que permitan la mitigación de los impactos económicos negativos.

Que si bien las entidades territoriales se encuentran facultadas para disminuir las referidas tarifas, ante la inmediatez con la que se requiere afrontar el impacto económico negativo en los hogares más vulnerables, se hace necesario facultar temporalmente directamente a los gobernadores y alcaldes para que, si lo consideran pertinente, reduzcan las tarifas fijadas sin necesidad de acudir a las asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales.

En consonancia con esos postulados, dispuso;

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.

5.3 La lectura del precepto, en la órbita de su motivación, permite identificar los siguientes presupuestos para su aplicación: i) se tiene en cuenta el impacto económico adverso de las restricciones por la emergencia sanitaria en la generación de ingresos; ii) se requiere mitigarlos con medidas de *alivio tributario*; iii) se focalizan esas medidas en las *tarifas de impuestos*, en virtud de su reducción transitoria; iv) se reconoce que esa atribución es propia de las entidades territoriales en ejercicio de la autonomía relativa que les confiere la Constitución, pero implícitamente se pondera que dichas determinaciones deben pasar por asambleas y concejos; y v) puesto que se necesitan los ajustes con mayor celeridad, se faculta a gobernadores y alcaldes para que las adopten, *sin pasar por los cuerpos administrativos colegiados* de elección popular.

5.4 El interrogante que surgió para la municipalidad – que despejó revocando el acto – así como en cierto modo también al Ministerio Público radica, entonces, en establecer si a título de *reducir tarifas* pueden ampliarse los plazos para recaudar el impuesto predial unificado con descuentos.

5.4.1 La Sala responderá afirmativamente. Puesto que la *finalidad* de la nueva habilitación temporal que entregó el D.L. 461/2020 a los alcaldes lo es *atenuar el impacto económico* en su flujo de caja para el pago de obligaciones tributarias de los contribuyentes de

impuestos, especie de los gravámenes a la que corresponde el IPU, dicho propósito se puede alcanzar de varias maneras; una, *mediante reducción de la tarifa*, que es uno de los elementos de los tributos.

Esa comprensión literal, enteramente exegética, dejaría sin sustento jurídico toda otra opción de alcanzar idénticos fines, *sin tocar la tarifa*, pero mitigando lo que realmente ha de ser relevante: *el valor que deba pagar el contribuyente*, cuyo ingreso, estipula el D.L. 461/2020, se presume severamente afectado por la alteración de diversas actividades económicas.

5.4.2 Esta colegiatura aplicará un criterio hermenéutico teleológico, en la dimensión propia de los mecanismos que anunció el D.L. 417/2020 que tendrían que desplegarse para confrontar la crisis económica, social y ecológica por la pandemia de la COVID 19.

5.4.3 Esa lectura se orienta a determinar que, si el alcalde *puede lo más*, que lo es reducir transitoriamente la tarifa, *también puede lo menos*; es decir, que sin afectar la tarifa reduce en últimas el impuesto por pagar, efecto directo de *ampliar plazos para beneficiarse del descuento*. Así que el flujo de *caja* o la liquidez de los contribuyentes obtiene alivio concreto, sin que se alteren los fines ni la esencia de la habilitación legislada de excepción.

5.4.4 Nótese que el calendario ordinario para cumplir obligaciones formales (declarar, informar) y substanciales (pagar) de los contribuyentes del IPU lo fijan los concejos municipales, sin que se trate en rigor de elementos esenciales del tributo. Solo que en virtud del D.L. 461/2020 se permite a los alcaldes adoptar determinaciones fiscales sin pasar por los concejos.

6ª CASO CONCRETO

6.1 El ponente avocó conocimiento e inició el trámite para CIL pues, *ab initio*, se encontró que el acto del que se ocupa ahora el fallo podría derivarse de las medidas legislativas de excepción que se iniciaron con el D.L. 417 de 2020. Se optó por dar paso a la respuesta judicial inmediata, en la dimensión relativamente expansiva del CIL a que se ha referido la jurisprudencia del Consejo de Estado, sin perjuicio de escudriñar más detalladamente los fundamentos del acto que se remitió a control, su conexidad con las disposiciones extraordinarias que autoriza el art. 215 de la Carta y la problemática relativa a la pandemia de la COVID 19. Así se procede, oídas intervenciones y parecer del Ministerio Público.

6.2 Se trata del **Decreto 053** del 29/04/2020 expedido por el alcalde de Monterrey, por el cual amplió los plazos para el pago con descuentos del impuesto predial unificado, como medida de alivio para atender contingencias por la COVID 19, acorde con los arts. 2° y 3° del D.L. 461/2020, que desarrolla preceptos del D.L. 417/2020.

6.2.1 Se invocaron como fundamentos, además de esas normas del estado de excepción, los arts. 287 de la Carta; 7° de la Ley 1437; la R-385/2020 del MINSALUD; los Decretos ejecutivos nacionales 457/2020, 531/2020 y 593/2020, el art. 26 del Acuerdo municipal 017/2018 (plazos para el pago del IPU); se dijo que la emergencia sanitaria, las restricciones para prestar y acceder al servicio de tesorería y sus impactos económicos, hacían necesaria esa medida de alivio a sus contribuyentes.

6.2.2 Las medidas se orientaron a ampliar los plazos para el pago del IPU, sin perder el descuento, establecido en el art. 26 del Acuerdo 017/2018 (Estatuto de Rentas Municipal), así:

Término

Descuento

Hasta el último día hábil de mayo	10%
Hasta el último día hábil de junio	05%
Hasta el último día hábil de julio	0%

En el párrafo se precisó que el descuento solo aplica a IPU que corresponda a la vigencia 2020.

6.3 Análisis general de las medidas adoptadas

6.3.1 Corresponde, acorde con el marco teórico de este fallo, constatar si *por su contenido material* la ampliación del plazo para pagar con descuento el IPU en Monterrey, respecto del gravamen causado durante la vigencia 2020, que habilitó el alcalde mediante el Decreto 053 del 29/04/2020, tiene sustento legal en los D.L. 417 y 461 de 2020; o si, por el contrario, en cuanto no reduce la *tarifa*, desbordó su competencia.

6.3.2 En precedencia se indicó que esta sentencia ubica el mecanismo de alivio tributario mediante ampliación de plazos para el pago del IPU en el espectro teleológico de la autorización que introdujo el art. 2° del D.L. 461/2020.

6.3.3 Sus motivos determinantes, explícitamente invocados en el Decreto 53/2020 de Monterrey, se alinean con la situación de emergencia sanitaria declarada por la R-385/2020 del MINSALUD y su núcleo con las causas de la emergencia económica, social y ecológica que se dispuso en el D.L. 417/2020; así que guarda conexidad con los hechos, los fines y los mecanismos del aludido estado de excepción.

6.3.4 Diferir temporalmente el recaudo puede tener consecuencias fiscales; en esta oportunidad fueron analizadas por el equipo técnico de la Alcaldía de Monterrey. Su ponderación del marco fiscal de mediano plazo evidencia que no habría reducción significativa de las rentas, pues aún con la ampliación del calendario de pagos con descuento podrán obtenerse ingresos superiores a los que se previeron en el presupuesto votado por su concejo municipal.

6.3.5 En esas condiciones, asentado que la responsabilidad técnica de analizar con rigor los aspectos presupuestales, fiscales y de tesorería, en especial la constatación de la consistencia de los datos y cálculos, así como la conveniencia de las medidas, compete privativamente a la Administración, la Sala declarará ajustado al ordenamiento el Decreto 53/2020 de Monterrey, dado que *ampliar el plazo para pagar menos* produce exactamente el mismo efecto que *mantener el mismo plazo pero con menor tarifa*. Y resulta, además, menos traumático para la gestión tributaria tanto de los contribuyentes como del propio fisco municipal.

7ª CONCLUSIONES

Vistas las aristas más protuberantes del control inmediato de legalidad que se ha ejercido respecto del Decreto 053 del 29/04/2020, expedido por el alcalde de Monterrey, en sede de constatación de la competencia de ese funcionario, así como la coherencia y concordancia con las medidas dispuestas por el Gobierno mediante los D.L. 417 y 461 2020, se ha encontrado que tiene suficiente sustento jurídico en esos estatutos de excepción.

No se acoge el pedimento del alcalde, de prescindirse del CIL por haberse derogado el decreto, por dos razones: i) existió y produjo efectos, lo que resulta suficiente para que el juez tenga que ejercer el pertinente control de validez; y ii) se ha identificado una opción interpretativa distinta que desvirtúa la presunta ilegalidad, por la que fue revocado.

Se distancia la Sala del concepto del Ministerio Público, pues la expiración de la vigencia del D.L. 417/2020 no apareja la automática extinción de los efectos del D.L. 461/2020, de

manera que el cargo de incompetencia *ratio temporis*, se aparta de la literalidad del ordenamiento jurídico.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Casanare, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

1° DECLARAR AJUSTADO al ordenamiento jurídico examinado en la motivación el **Decreto 053** del 29/04/2020 expedido por el alcalde de Monterrey, por el cual amplió los plazos para el pago con descuentos del impuesto predial unificado, para la vigencia en curso.

2° Por Secretaría, por los medios más expeditos disponibles, sin perjuicio de notificación procesal, remítase copia al alcalde y al gobernador de Casanare, a este con carácter informativo.

3° En firme, actualícese registro, confórmese expediente físico y archívese cuando sea viable el acceso a la sede institucional.

NOTIFÍQUESE

(Aprobado en sala virtual de la fecha, según Acuerdos PCSJA20-11521, 11546, 11549 y 11556 del CSJ, en armonía con las disposiciones del estado de excepción, entre ellas, arts. 11 y 12 D.L. 491/2020; acta . Fallo, expediente 2020-00209-00, Decreto 053 de 2020, expedido por el alcalde de Monterrey; ampliación plazos para pago IPU con descuentos. Declara legal. Hoja de firmas, impuestas por medios digitales, 10 de 10).

Los magistrados,



[Firma escaneada controlada 11/06/2020; 16:02]
NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ



AURA PATRICIA LARA OJEDA



JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO

NTG/Lida/Milena