



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL VALLE DEL CAUCA**

Santiago de Cali, once (11) de agosto de dos mil veinte (2020).

Medio de Control	Revisión de constitucionalidad y legalidad
Ref. Proceso	76001-23-33-000-2020-01021-00
Demandante	DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA
Demandado	CONCEJO MUNICIPAL DE GINEBRA VALLE ACUERDO NRO. 008 de marzo 29 de 2020
Providencia:	AUTO INTERLOCUTORIO No. 156

La Gobernación del Valle del Cauca, en ejercicio de las facultades otorgadas en los artículos 119 y 120 del Decreto 1333 de 1986, dispuso enviar a esta Corporación, para decidir sobre la validez del acuerdo 008 de marzo 29 de 2020 del Concejo Municipal de Ginebra V, ***“por el cual se amplía temporalmente el plazo para conceder unos descuentos por pronto pago de los impuestos municipales y se dictan otras disposiciones”***.

En cuanto a la **competencia funcional** para conocer de la acción, el CPACA en el numeral 4º del artículo 151, dispone:

*“Artículo 151. Competencia de los tribunales administrativos **en única instancia**. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:*

4. De las observaciones que formula el gobernador del departamento acerca de la constitucionalidad y legalidad de los acuerdos municipales, y sobre las objeciones, por los mismos motivos, a los proyectos de ordenanzas.

El artículo 119 del Decreto 1333 de 1986 establece que el Gobernador **cuanta con veinte (20) días a partir de su recibo para enviar al Tribunal el acuerdo**, si encontrare que es contrario a la constitución y la Ley.

El numeral 1 del artículo 169 del CPACA señala que hay lugar a rechazar la demanda cuando hubiere operado el fenómeno jurídico de la caducidad.

El Ministerio de Salud y Protección Social declaró emergencia sanitaria mediante resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 por la Pandemia Mundial COVID-19. Por su parte, el Consejo Superior de la Judicatura declaró suspensión de términos

judiciales desde el 16 de marzo hasta el 30 de junio de 2020¹, al no contemplarse el asunto en las excepciones de suspensión, se entiende que los términos judiciales se reanudaron a partir del 01 de julio de 2020.

El Consejo Seccional de la Judicatura del Valle autorizó mediante Acuerdo No. CSJVAA20-51 de junio 09 el cierre extraordinario de la secretaría de impulso del Tribunal Contencioso Administrativo del Valle los **días 16 y 17 de julio de 2020** y en el numeral segundo dispuso la **interrupción de términos en ese interregno**.

El acuerdo número 008 expedido por el Concejo de Ginebra a los 29 días del mes de marzo de 2020 fue sancionado por el alcalde de esa localidad el 30 de marzo de 2020², remitido a la Gobernación del Valle el 31 de marzo de 2020³ y enviado el **06 de agosto de 2020**⁴ al Tribunal para ser sometido a reparto.

Conforme el artículo 119 ibidem, corrieron como días hábiles los siguientes⁵: 1, 2, 3, 6, 7, 8, 9, 10, 13, 14, 15, 21, 22, 23, 24, 27, 28, 29, 30 y 31 de julio de 2020.

En virtud de lo anterior, la Gobernación del Valle tenía hasta el **31 de julio de 2020**, razón para **rechazar la solicitud de revisión de legalidad del acuerdo 008 de marzo 29 de 2020**, por no presentarse dentro de la oportunidad establecida en el artículo 119 del Decreto 1333 de 1986 y configurado el fenómeno jurídico de caducidad.

No obstante lo anterior, el despacho advierte que el acuerdo 008 de marzo 29 de 2020 fue expedido durante la vigencia del estado de excepción decretado por el presidente de la República en el decreto legislativo 417 de 2020, su motivación se genera en la emergencia sanitaria que vive el país por causa de la pandemia global COVID-19 y su contenido hace relación al Decreto 461 de marzo 22 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”**; de ahí que sea necesario analizar si procede su control automático y para ello es pertinente tener en cuenta:

1. Que el acuerdo 008 de marzo 29 de 2020 dictado por el Concejo Municipal de Ginebra Valle se fundamentó en el artículo 313 constitucional, el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, la Ley 617 del 2000, la Ley 1551 de 2012 y el acuerdo Municipal No. 037 de diciembre 2 de 2016.

En la parte motiva la administración municipal refirió:

“Que el acuerdo municipal No. 037 de diciembre 2 de 2016 el artículo primero modifica el artículo 61 y sus párrafos 1 y 2 del Acuerdo

¹ mediante los acuerdos PCJA20-11517, PCJA20-11518, PCJA20-11519, PCJA20-11521, PCJA20-11526, PCJA20-11527, PCJA20-11528, PCJA20-11529, PCJA20-11532, PCJA20-11546, PCJA20-11549, PCJA20-11556 y PCJA20-11567

² folio 33

³ folio 26

⁴ acta de reparto bajo secuencia No. 36654

015 de septiembre 17 de 2014; el párrafo primero **establece un descuento del veinte por ciento (20%) del valor total del impuesto predial unificado** a los contribuyentes **que cancelen el valor total del impuesto de cada vigencia fiscal en una sola cuota el total del impuesto el último día hábil del mes de marzo** del correspondiente año. De igual manera también establece el párrafo segundo que los contribuyentes que cancelen el último día hábil del mes de **junio** del correspondiente año, **podrán obtener como descuento por pronto pago hasta el 10% del valor total a pagar.**

Que el acuerdo 037 de diciembre 2 de 2016 el artículo 5 modifica el artículo 105 y párrafo del acuerdo No. 015 de septiembre 17 de 2014, estableciendo el párrafo **un descuento del (20%) del valor total del impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros** a los contribuyentes que cancelen el valor total del impuesto de cada vigencia fiscal en una sola cuota el total del impuesto el último día **hábil del mes de marzo** del correspondiente año. De igual manera establece que los contribuyentes que cancelen el último día hábil del mes **de junio** del correspondiente año, **podrán obtener como descuento por pronto pago hasta el (10%) del valor total a pagar.**

“Que debido al problema de salubridad que se ha presentado en varios Continentes y que toca a Colombia en Suramérica, con la aparición del CORONAVIRUS y que debido a esta situación el Gobierno tanto Nacional como Departamental viene a través de la expedición de Actos Administrativos estableciendo medidas preventivas para que las Administraciones Municipales tomen el control para evitar la expansión de la pandemia en el País; situación que ha creado mucho desconcierto tanto en el ámbito social como en lo económico de los Colombianos”

En la parte resolutive estableció:

“ARTÍCULO PRIMERO: Facúltese al alcalde, para conceder aquellos contribuyentes del impuesto predial unificado (IPU) e industria y comercio con su complementario de avisos y tableros que cancelen anticipadamente el valor liquidado del impuesto correspondiente a la vigencia fiscal 2020, los siguientes descuentos:

- a) Un descuento del veinte por ciento (20%), si el valor del impuesto correspondiente es pagado entre el primero (1) del mes de abril y el treinta y uno (31) del mes de julio de 2020.**
- b) Un descuento del diez por ciento (10%) si el valor del impuesto correspondiente es pagado entre el tres (3) del mes de agosto y el treinta (30) del mes de septiembre de 2020.**

PARÁGRAFO: A partir del primero (1) de octubre de 2020 y hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2020 se cobrará el cien por ciento (100%) de los impuestos tanto de predial unificado (IPU) como el de industria y comercio, con sus complementarios de avisos y tableros, de acuerdo a lo establecido en el Estatuto Tributario del Municipio.

ARTÍCULO SEGUNDO: Autorizar al alcalde municipal para establecer acuerdo de pago con aquellos contribuyentes que manifiesten su disposición de ponerse a paz y salvo por todo concepto con el Tesoro Municipal.

Los acuerdos de pago de los que se habla en este artículo deberán constar por escrito y en ellos se incluirán las condiciones bajo las cuales el contribuyente se puede hacer merecedor a los beneficios del mismo, como son principalmente la congelación de los cargos por mora; y el otorgamiento del plazo en ningún caso podrá exceder del 1 de abril de 2020 al 31 de diciembre de 2020; así como fijar las condiciones bajo las cuales el acuerdo de pago queda sin efectos y sus consecuencias al tenor del Estatuto Tributario del Municipio y demás normas que reglamenten la materia.

PARÁGRAFO 1: El Acuerdo de pago quedará automáticamente sin efecto si se comprobare incumplimiento del contribuyente en la cancelación de por lo menos dos cuotas de las obligaciones contenidas en el, lo que generará como consecuencia el que este no se hubiese suscrito y el que los abonos recibidos a la fecha del incumplimiento se imputen a la obligación de conformidad con la norma.

PARÁGRAFO 2. Los intereses por mora quedarán congelados en el momento que el tesorero municipal y el contribuyente firme el acuerdo de pago antes indicado.

PARÁGRAFO 3. Las facultades concedidas en este acuerdo tienen validez, a partir del primero de abril de 2020 hasta el 30 de septiembre de 2020.

*ARTÍCULO TERCERO: El presente Acuerdo rige a partir del primero de abril de 2020 y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. **Comuníquese, publíquese y cúmplase.***

2. Por su parte, el Decreto Legislativo No. 461 de 2020 consideró:

“Que los efectos económicos negativos generados por el nuevo coronavirus COVID-19 requieren de la atención y concurso de las entidades territoriales a través de la adopción de medidas extraordinarias que contribuyan a financiar las acciones para enfrentar las consecuencias adversas económicas y sociales generadas por esta pandemia, así como a mitigar sus efectos.

Y resolvió:

“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.”

Las anteriores facultades temporales fueron estudiadas por la Sala Plena de la Corte Constitucional en sentencia C-169 de 2020, quien encontró que las mismas se encontraban ajustadas a la Constitución, procediendo en consecuencia a declarar la exequibilidad condicionada de los artículos 1° y 2° del referido Decreto; en el entendido que el artículo primero habilita a los gobernadores y alcaldes para que modifiquen los presupuestos de la vigencia fiscal 2020, pero no para modificar las leyes, ordenanzas o acuerdos mediante los cuales se determinó el destino actual

de las rentas y del artículo segundo, en el sentido que la reducción de tarifas no permite modificar las leyes, ordenanzas o acuerdos que las fijan.

3. El artículo 313- 4 de la Constitución Política prevé que corresponde a los concejos votar de conformidad con la constitución y la ley los tributos y gastos locales; además, el artículo 338 estableció que *“en tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.”*

A su turno, el artículo 18- 6 de la Ley 1551 de 2012 establece que los concejos también tienen como función *“establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones o impuestos y sobretasas, de conformidad con la ley.”*

En lo que respecta al alcalde, el numeral 1º del artículo 315 de la Constitución Política, establece que es su deber *“Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas y los acuerdos del concejo”*. Concordante con ello, el artículo 189 ídem, dispone que corresponde al presidente de la República, como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, entre otras funciones *“velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y decretar su intervención de acuerdo con las leyes.”* De acuerdo con lo anterior, ha de colegirse que les corresponde a los alcaldes hacer cumplir los acuerdos expedidos por el Concejo Municipal, a través de los cuales se establecen tributos municipales. Además, como suprema autoridad administrativa a nivel municipal, le corresponde recaudar y administrar dicho tributo, así como establecer los procedimientos para tal efecto. En otras palabras, le corresponde a la Administración Municipal el **cobro del tributo**.

4. El artículo 55 de la Ley 137 de 1994 estableció un control automático de los decretos legislativos, que estará a cargo de la Corte Constitucional. A su vez el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 Estatutaria de Estados de Excepción, prevé:

“Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como 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”.

El CPACA establece en el artículo 136 el medio de control inmediato de legalidad con igual objeto y su trámite lo regla el artículo 185 ídem que además consagra *“La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena”*.

La Constitución Política al ocuparse de los Estados de Excepción dispuso una serie de controles de orden político y jurídico que el Gobierno plasma en actos de carácter

general, y que constituyen el marco jurídico y conceptual de aquellos actos que dicten los entes territoriales atendiendo su función administrativa.

De manera que el control inmediato de legalidad de esos actos dictados por los gobiernos territoriales cuya competencia les corresponde a los Tribunales Administrativos debe reunir como requisito de especialidad que los mismos se hubieren dictado en desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional, incluido el que declara el Estado de excepción.

La Sala Plena del Consejo de Estado señaló como rasgos característicos del control inmediato de legalidad, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y “su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos”. Así, en sentencia de 20 de octubre de 2009⁶, la Sala indicó lo siguiente:

“En la anotada dirección y con el fin de esquematizar los presupuestos de procedibilidad del aludido control inmediato de legalidad, la jurisprudencia de esta Sala ha precisado lo siguiente: “De acuerdo con esta regla son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber:

1. Que se trate de un acto de contenido general, y
2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa,
- 3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción”⁷.** Resalta el despacho

Mediante el Decreto 417 de 2020 el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, advirtiendo que mediante decretos legislativos se encargaría de reglamentar los asuntos enunciados en la parte motiva del referido decreto de emergencia, así como las demás medidas que se hicieran necesaria para conjurar la crisis originada por la pandemia del COVID-19.

A través del Decreto Legislativo 461 de 2020 se otorgó dos facultades específicas a los gobernadores y alcaldes de manera temporal, esto es, en materia de modificación de presupuesto para la vigencia fiscal 2020 y reducción de tarifas de los tributos territoriales.

En el caso bajo estudio, el Concejo Municipal de Ginebra Valle, en atención al Decreto Legislativo 417 de 2020 y en procura de aplicar una política tributaria local coherente con las medidas extraordinarias nacionales expidió el Acuerdo No. 008 del 29 de marzo de 2020 que amplía los plazos para el pago de impuestos locales y faculta al Alcalde Municipal para tomar medidas de ese tipo con el fin de mitigar los efectos económicos y facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de

⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, CP: Mauricio Fajardo Gómez Sentencia de veinte (20) de octubre de dos mil nueve (2009) Radicación número: 11001-03-15- 000-2009-00549-00(CA)

⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 2 de noviembre de 1999; Consejero Ponente: Carlos Arturo Orjuela Góngora; Radicación número: CA- 037.

los ciudadanos afectadas con el aislamiento obligatorio decretado por el Gobierno Nacional encaminado a evitar la propagación del COVID 19.

De la lectura del acto administrativo cuyo control se depreca, se concluye:

1. En el acto el Concejo Municipal de Ginebra Valle **adopta medidas de carácter general**.

2. La decisión se adopta en **ejercicio de la función político - administrativas** para lo cual se invocan las atribuciones propias de la Corporación Edilicia.

3. Sin embargo, el acuerdo municipal 008 de marzo 29 de 2020 expedido por el Concejo Municipal de Ginebra Valle, no desarrolló el Decreto Legislativo No. 461 sobre reducción de las tarifas de los tributos, sino que tan solo se ocupó de modificar parcialmente el calendario tributario del municipio, pues nótese que utiliza los mismos porcentajes previstos en el acuerdo 037 de 2016, esto es, 20% y 10% para el pago de los impuestos de industria y comercio e impuesto predial, ampliando el plazo previsto para los meses de marzo y junio a abril y julio de 2020 y agosto a septiembre de 2020.

En efecto, la posibilidad de modificar los calendarios tributarios es un asunto que le corresponde a los alcaldes municipales en virtud de la potestad tributaria, que, que hace referencia a las gestiones que se deben hacer para el cobro del tributo, como por ejemplo: *i)* determinar la forma y plazo para el pago de las obligaciones tributarias, *ii)* establecer los formatos para diligenciar las declaraciones del impuesto, entre otras; mientras que a los Concejos Municipales en virtud del poder tributario que les ha sido asignado según lo dispuesto en el artículo 338 Constitucional, solo les corresponde establecer los tributos así como sus elementos.

En ese sentido, se itera, en virtud de la potestad tributaria que le corresponde a la rama ejecutiva, los alcaldes se encuentran facultados para adelantar las gestiones que se deben hacer a efectos de lograr el cobro del tributo, como es el caso de determinar la forma y plazo para el pago de las obligaciones tributarias, de ahí que el Representante Legal se encontrara facultado para modificar el calendario tributario aun en tiempos de pandemia, sin que requiriera de la existencia de estados de excepción para su ejercicio, al tratarse de una función propia de su cargo.

A partir de lo anterior, se tiene entonces que el acto administrativo objeto de control, tan solo reglamenta el recaudo siendo ésta una función propia de los representantes legales de los municipios, más no desarrolla el Decreto Legislativo 461 de 2020.

Conforme a lo expuesto, se tiene entonces que para el caso en estudio no se cumple con uno de los presupuestos exigidos por la ley y la jurisprudencia para la procedencia del control inmediato de legalidad, en este caso, que el acto sometido a control tenga como propósito desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante la declaratoria del estado de excepción, razón, por la cual se declara improcedente.

Por último, se advierte que el mismo decreto podrá ser objeto de enjuiciamiento a través del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 de la ley 1437 de 2011.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: RECHAZAR por extemporánea la solicitud de revisión de legalidad y constitucionalidad sobre el acuerdo 008 de marzo 29 de 2020.

SEGUNDO: NO ASUMIR OFICIOSAMENTE EL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD del acto reseñado de conformidad con lo expuesto.

TERCERO: Notificar la presente decisión a través del correo electrónico al alcalde y concejo Municipal de Ginebra Valle del Cauca, a la Gobernadora del Departamento del Valle del Cauca y a la Procuradora Judicial No 20 Dra. SANDRA ELIZABETH PATIÑO MONTÚFAR delegada para asuntos administrativos ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, adjuntando copia de esta providencia.

CUARTO: Publicar en la página web del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca (www.jurisdicioncontenciosadelvalle.gov.co) y en la sección novedades del sitio web de la Rama Judicial (www.ramajudicial.gov.co) la presente providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



ZORANNY CASTILLO OTALORA
Magistrada