



Gobernación del
CAUCA

Oficina Asesora
Jurídica



Rad No: 2024-113-000969-2
Fecha: 28/10/2024 9:31:58 a.m. Us Rad: ARCHIVO
Destino: Secretaría General
Remitente: CIJ/ADRIANA JUDITH MARTINEZ PERLAZA
Fecha actual: 28/10/2024 9:32:19 a.m.
Empresa: CONCEJO MUNICIPAL DE POPAYAN

Popayán Cauca, 24 de octubre de 2024
Oficio No. 0409

Señor
PRESIDENTE CONCEJO MUNICIPAL
Popayán (Cauca)
E. S. D.

GOBERNACION DEL CAUCA
Radicado: 0605-36346
Fecha: 28/10/2024 9:06 am
Referencia: 0752
Radica: JULIAN SARRIA RAMIREZ

Firma: _____
** DocXFlow(R) **

Cordial Saludo.

En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 120 del Decreto 1333 de 1986 Código de Régimen Municipal, me permito enviar copia del escrito de observaciones al Acuerdo No. 013 del 07 de octubre de 2024 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TRANSITORIAMENTE EL ACUERDO 024 DE 2021, CON AJUSTES DE TARIFAS DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO, SE OTORGAN UNOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS Y SE ESTABLECEN LOS PLAZOS Y DESCUENTOS PARA EL PAGO DE LOS IMPUESTOS PREDIAL UNIFICADO E INDUSTRIA Y COMERCIO Y AVISOS Y TABLEROS PARA LA VIGENCIA 2025 EN EL MUNICIPIO DE POPAYAN", presentado ante la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial Popayán- Oficina de Reparto, el día 24 de octubre de 2024.

Lo anterior con el fin de que si lo consideran necesario intervengan en el proceso.

Atentamente,


ADRIANA JUDITH MARTINEZ PERLAZA
Jefe Oficina Asesora de Jurídica

Aprobo: Jeimy Alexandra Bravo-Líder Grupo Asuntos Municipales
Revisó: Fabian Alonso Romero España-Profesional Universitario
Elaboro: Luz Dary Torres Buitron- Profesional Universitario 

Calle 4 Carrera 7 Esquina
Popayán-Cauca
sjuridica@cauca.gov.co

www.cauca.gov.co

   @GobCauca



Popayán, 22 de octubre de 2024

Honorables

MAGISTRADOS

Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca
Popayán

Referencia: Observaciones al Acuerdo No. 013 de 07 de octubre de 2024, proferido por el Concejo Municipal de Popayán (Cauca).

ADRIANA JUDITH MARTINEZ PERLAZA, mayor de edad, identificada con la C.C. 34.315.780 expedida en la ciudad de Popayán, en su calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Gobernación del Cauca, en ejercicio de la atribución delegada por el Gobernador del Departamento del Cauca, mediante Decreto No. 0306-02-2016, y de conformidad con la facultad conferida por el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política, remite al Honorable Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca, el Acuerdo de la referencia para que decida sobre su validez, en consideración con los siguientes:

HECHOS

1.- El Concejo municipal de Popayán (Cauca), expidió el acuerdo de la referencia, *"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TRANSITORIAMENTE EL ACUERDO 024 DE 2021, CON AJUSTES DE TARIFAS DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO, SE OTORGAN UNOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS Y SE ESTABLECEN LOS PLAZOS Y DESCUENTOS PARA EL PAGO DE LOS IMPUESTOS PREDIAL UNIFICADO E INDUSTRIA Y COMERCIO Y AVISOS Y TABLEROS PARA LA VIGENCIA 2025 EN EL MUNICIPIO DE POPAYÁN"*.

2- Según constancia expedida por el Secretario del Concejo Municipal, el proyecto de acuerdo fue sometido a dos debates: el primero se surtió el 25 de septiembre de 2024 y el segundo el 26 de septiembre hogaño en sesiones extraordinarias, la sanción por el Alcalde se produjo el 07 de octubre de 2024, fue publicado en la página web de la Alcaldía Municipal, según constancia adjunta.

3- En virtud de lo dispuesto en el artículo 91 literal a) numeral 7, de la Ley 136 de 1994, se remitió a la Gobernación del Cauca para lo de su competencia y radicado en la Oficina Asesora de Jurídica el 15 de octubre de 2024.

NORMAS VIOLADAS.

Con la expedición del Acuerdo No. 013 del 07 de octubre de 2024 *"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TRANSITORIAMENTE EL ACUERDO 024 DE 2021, CON AJUSTES DE TARIFAS DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO, SE OTORGAN UNOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS Y SE ESTABLECEN LOS PLAZOS Y DESCUENTOS PARA EL PAGO DE LOS IMPUESTOS PREDIAL UNIFICADO E INDUSTRIA Y*



expresión “después de tantas horas”, u otra semejante, designa un tiempo que principia en el primer minuto de la hora que sigue a la última del plazo”.

En atención a la normatividad referida, el Concejo Municipal de Popayán, está contraviniendo las disposiciones transcritas, al no tener en cuenta el procedimiento legal en la expedición del acto administrativo referido, ya que el Secretario General de la Corporación Edilicia, expidió constancia de debates los días 25 y 26 de septiembre de 2024, dicha manifestación transgrede visiblemente los preceptos legales citados por cuanto todo proyecto de acuerdo debe ser sometido a dos debates reglamentarios; el primero en comisión y el segundo en plenaria tres días después de su aprobación en la comisión respectiva, por consiguiente si el primer debate se llevó a cabo en la comisión respectiva el 25 de septiembre de 2024, la fecha mínima para darle el segundo debate sería el 29 de septiembre y no el 26 de septiembre como se pretende en el acuerdo objeto de revisión, al dársele el segundo debate al día siguiente.

Con relación al tema que nos ocupa, el Tribunal Administrativo del Cauca, en providencia de fecha 12 de marzo de 2024, Magistrado Ponente, Doctor NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ, en contra del Municipio de Puracé (Cauca) manifestó lo siguiente:

“En el caso concreto, hay una transgresión del artículo 73 de la Ley 136 de 1994 y del artículo 60 de la Ley 4 de 1913, entendiéndose que no se cumplieron los procedimientos previstos en dichas leyes, regulados de manera clara frente a los términos en que deben surtir los debates para que un acuerdo se ajuste a la ley y a la Constitución.

Después de analizar las normas aludidas y lo aportado en el proceso, se tiene que el acuerdo demandado, No. 13 de 30 de noviembre de 2023, no cumplió con el término exigido por la ley, en relación con el segundo debate, tal y como se explica a continuación:

- 1. El proyecto fue presentado ante el Concejo Municipal de Puracé, Cauca.*
- 2. Se sometió a dos debates, el primero se surtió el 27 de noviembre de 2023 y el segundo en plenaria el 30 de noviembre del mismo año.*
- 3. El acuerdo fue sancionado el 05 de diciembre de 2023.*

Precisa el Tribunal que tal como lo dispone la norma, el término de los tres (3) días para surtir el segundo debate, debe contarse después de la aprobación del proyecto en primer debate por la comisión respectiva, es decir que para el caso en estudio, los mismos debieron contarse a partir del día 28 de noviembre hasta el 30 de noviembre de 2023, quedando el Concejo Municipal de Puracé (Cauca) habilitado para darle debate en plenaria a partir del día 1 de diciembre del mismo año y no el 30 de noviembre, como en efecto se hizo.

En consecuencia, se tiene que efectivamente el Acuerdo No. 013 de 30 de noviembre de 2023, se halla afectado por el vicio señalado por la gobernación del Departamento del Cauca, concluyendo que el acto no se ajustó a la ley.”.



Así las cosas, en lo referente al periodo de tiempo que debe transcurrir entre el primer y segundo debate, es de tres (3) días, los cuales se contarán a partir del día siguiente del primer debate en que la comisión aprobó el proyecto de acuerdo, entendiendo que el segundo debate se realizará, una vez transcurridos los tres días.

Por lo tanto, esta Oficina Asesora Jurídica de acuerdo con lo manifestado en precedente solicita declarar no ajustado a la ley el Acuerdo No. 013 del 07 de octubre de 2024 *"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TRANSITORIAMENTE EL ACUERDO 024 DE 2021, CON AJUSTES DE TARIFAS DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO, SE OTORGAN UNOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS Y SE ESTABLECEN LOS PLAZOS Y DESCUENTOS PARA EL PAGO DE LOS IMPUESTOS PREDIAL UNIFICADO E INDUSTRIA Y COMERCIO Y AVISOS Y TABLEROS PARA LA VIGENCIA 2025 EN EL MUNICIPIO DE POPAYÁN"*, expedido por el Concejo Municipal de Popayán.

Ahora bien, aunque con la manifestación de la transgresión del artículo 73 de la Ley 136 de 1994 por parte del Concejo Municipal de Popayán, es evidente que el Acuerdo No. 013 de 07 de octubre de 2024 se encuentra viciado de nulidad; llama la atención de esta Oficina Asesora Jurídica que el artículo segundo y cuarto del acuerdo objeto de debate están otorgando alivios tributarios con relación al pago del impuesto de industria y comercio y sus complementarios de avisos y tableros y del impuesto predial unificado, respectivamente, situación que transgrede el artículo 13, 294, 313 numeral 4 y 355 de la Constitución Política; a su vez el artículo 32 numeral 6 de la Ley 136 de 1994.

Al concejo municipal le corresponde crear o votar los tributos debiendo limitarse a organizar y reglamentar aquellos gravámenes que la ley haya creado o autorizado con destino a los municipios, pero con subordinación a la Constitución, la ley y las ordenanzas. En esta facultad confluyen dos principios a saber: i) legalidad y ii) jerarquía. El principio de la legalidad implica que no puede haber tributo sin ley que lo establezca y el de la jerarquía, las normas de rango inferior deben respetar y acatar las de orden superior.

En ese sentido, el artículo 294 de la Carta Política dispone la prohibición para las entidades territoriales de conceder amnistías tributarias o tratamientos preferenciales sobre los tributos y de obligaciones fiscales cuya exigibilidad se encuentre consolidada. Además no podrán concederse descuentos sin perjuicio de los contribuyentes que atendieron sus obligaciones tributarias de manera oportuna.

Una vez establecido un tributo, en los términos de los artículos 313 numeral 4 y 338 de la Constitución Política, el municipio destinatario del ingreso adquiere el derecho Constitucional de incorporarlo en su presupuesto, así como de recaudarlo y administrarlo como bien propio; luego su afectación con descuentos a las personas que paguen anticipadamente u otras formas liberatorias son manifiestamente ilegales e improcedentes.

Así, el artículo 13 ibídem, señala:

"Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna



discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.”

Justamente, los alivios tributarios acordados por el Concejo municipal y atendiendo lo indicado en el concepto de violación; el acuerdo proferido estaría en abierta contradicción con el artículo 13 de la Constitución Política, ya que está creando una injustificada discriminación, al respecto en Sentencia C-530 de 11 de noviembre de 1993, indicó la Corte Constitucional:

“El derecho a la igualdad reviste, por ello, un carácter genérico en la medida en que se proyecta sobre todas las relaciones jurídicas y, muy particular, sobre las que median entre los ciudadanos y las ramas del poder público. No es, pues, un derecho a ser igual que los demás, sino a ser tratado igual que los demás en todas y cada una de las relaciones jurídicas que se construyan.

De este carácter de la igualdad como derecho subjetivo se deriva, a su vez, su segunda característica: la igualdad es, también, una obligación constitucionalmente impuesta a las ramas y órganos del poder público, obligación consistente en tratar de igual forma a cuantos se encuentran en iguales situaciones de hecho. Desde esta perspectiva, la igualdad mantiene su carácter de derecho subjetivo pero lo proyecta, además, como una obligación de los poderes públicos que guarda una estrecha relación con la imparcialidad de que trata el artículo 209 superior; los poderes públicos no pueden tratar a los ciudadanos según su libre consideración, ni tampoco pueden realizar tratamientos diferentes en función de su sexo, su pertenencia a una u otra raza u otras características personales; han de ofrecer un tratamiento similar a todos cuantos se encuentran en similares condiciones.

Constituida como una obligación de tratar por igual a los iguales, la igualdad, arroja, así, su tercera característica: La de ser un límite a la actuación del poder público (...).”

Es decir, que a los órganos del poder público y entidades territoriales, les está prohibido en sus actuaciones crear condiciones distintas a sus ciudadanos cuando requieren un tratamiento igualitario: la reducción de los intereses moratorios, las sanciones causadas por el no pago oportuno del impuesto; procuraría una condición diferente para quienes lo hagan de manera oportuna. En consecuencia conceder beneficios tributarios por el no pago oportuno de las obligaciones impositivas de los ciudadanos constituye abierta violación de las normas mencionadas.

En el Acuerdo que se revisa la administración municipal de Popayán, Cauca, efectuó la condonación del 80 % y 60% de los intereses moratorios del impuesto de industria y comercio y del impuesto predial unificado como beneficio para quienes dejaron de cumplir con sus obligaciones tributarias con el tesoro público, generando una amnistía tributaria; exonerando parcialmente del deber fiscal de pagar una obligación tributaria previamente constituida pendiente de cumplimiento.

En Sentencia C 823 de 2004, la Corte Constitucional respecto del incentivo para que el contribuyente moroso se ponga al día, indicó:



“Evento extintivo de la obligación, en el cual opera una condonación o remisión de una obligación tributaria existente, es decir, que el conjunto de sujetos beneficiarios de la amnistía no es exonerado anticipadamente del pago del tributo, sino que posteriormente al acaecimiento de la obligación y encontrándose pendiente el cumplimiento de la misma, se les condona el pago de sumas que debían cancelar por concepto de sanciones, intereses etc. Dicha remisión supone el cumplimiento de ciertos requisitos por parte del sujeto pasivo de la obligación, es decir, para ser sujeto de los beneficios debe encontrarse dentro de los supuestos de hecho consagrados en la norma...”.

El Tribunal Administrativo del Cauca, en pronunciamiento de 2 de octubre de 2023, con ponencia del Magistrado: Dr. Naún Mirawal Muñoz Muñoz, al respecto indicó:

“Efectivamente, el acuerdo en comento establece una reducción de los intereses para los deudores sobre obligaciones fiscales cuya exigibilidad se cristalizó para año 2022 y anteriores. Esto genera una amnistía tributaria, que no encuentra justificación y va en perjuicio de los contribuyentes cumplidos, porque de los considerandos del acuerdo no se advierte que sea en atención a una o alguna de las condiciones mínimas que referencia la Sentencia C – 743 de 2015, esto es, que responda a una coyuntura ante una actividad económica en situación de crisis; o que se trata de aliviar la situación de los deudores morosos sin tratamiento fiscal más beneficioso del que se otorga a los contribuyentes cumplidos; o que se facilite la inclusión de activos omitidos o pasivos inexistentes. Al no advertirse una de estas condiciones, tal beneficio, como lo explica la jurisprudencia ut supra, no es razonable ni proporcionado, e incentiva la cultura del no pago.”

Según lo dispuesto en el acuerdo controvertido el beneficio concedido sobre obligaciones tributarias perfeccionadas y exigibles, de las vigencias fiscales anteriores, sin consideración alguna a las condiciones que para el efecto se ha establecido por la jurisprudencia Constitucional deviene en ilegal e inconstitucional, en la referida sentencia el Tribunal sostuvo:

“Por tanto, se tiene que el alivio financiero para los deudores y demás obligados en las entidades territoriales, encuentra excepcionalidad en una norma legal que adopta una reforma tributaria con unos propósitos puntuales y, efectivamente, como lo expresa el accionante, solo en los términos de esa disposición es que podía adoptarse la estrategia de recaudo tributario que prevé el acuerdo demandado, porque de lo contrario, se da que por regla general las amnistías tributarias generan problemas de igualdad, equidad y justicia fiscal y esto es lo que ocurre en este caso; toda vez, que no se siente como fundamento de la decisión de la corporación edilicia, la existencia de una situación excepcional que amerite la adopción de este instrumento de política fiscal.”

En reciente pronunciamiento del Tribunal Administrativo del Cauca el 6 de febrero de 2024, actuando como Magistrado Ponente: Dr. Marino Coral Argoty, Radicado: 19001233300020230019400, Accionado: Municipio de Miranda advirtió:



“...Si bien es competencia de las entidades territoriales establecer medidas que permitan el saneamiento de las finanzas públicas y para mitigar aquellas circunstancias que impactan de manera negativa a los sectores de la economía disminuyendo los ingresos y la capacidad de pago de las obligaciones laborales, comerciales y tributarias – como se desprende de la parte motiva del acto acusado y con lo que se pretendía justificar lo acordado, tales medidas, conforme a lo señalado por el H. Concejo de Estado deben ser proporcionales, razonables, acordes con los principios de igualdad y equidad tributaria y no pueden partir, como en este caso, de situaciones genéricas, puesto que beneficiarían indiscriminadamente a quienes han faltado a sus obligaciones tributarias a través de un tratamiento más benigno del que se dispensa a los contribuyentes cumplidos.

En esa medida, al no evidenciarse con claridad que lo acordado atienda (i) una coyuntura ante una actividad económica en situación de crisis; (ii) se trata de aliviar la situación de los deudores morosos sin tratamiento fiscal más beneficioso del que se otorga a los contribuyentes cumplidos; (iii) o que se facilita la inclusión de activos omitidos o pasivos inexistentes; la amnistía tributaria no es razonable ni proporcionada.

Por lo anterior, el cargo formulado se torna fundado y, consecuentemente, el acto acusado no está ajustado a la Constitución y a la Ley...”

De manera que, atendiendo las previsiones legales y jurisprudenciales anunciadas es dable concluir que el Concejo Municipal de Popayán, Cauca, al proferir el Acto cuestionado, y acordar conceder beneficios tributarios sobre obligaciones fiscales ya consolidadas por fuera de los lineamientos legales previstos, contraria el orden Constitucional, legal y jurisprudencial aplicables, vulnerando las normas arriba citadas, en vista que se están concediendo amnistías que desconocen la temporalidad y fundamentos previstos para el efecto, bajo este entendido no se desconoce que las entidades territoriales guardan competencia para establecer medidas encaminadas al saneamiento de las finanzas públicas y para crear estímulos para el cumplimiento de las obligaciones tributarias, tales medidas deben ser proporcionales, razonables y acordes con los principios de igualdad y equidad tributaria, situación que para el caso objeto del litigio no se comprobó.

COMPETENCIA

De conformidad con el artículo 151 numeral 2 de la Ley 1437 de 2011, es usted competente señor Magistrado en única instancia “De las observaciones que formulen los gobernadores de los departamentos acerca de la constitucionalidad y legalidad de los acuerdos municipales, y sobre las objeciones a los proyectos de ordenanzas, por los mismos motivos.”



TÉRMINO PARA PRESENTAR EL ESCRITO DE OBSERVACIÓN

El artículo 119 del Decreto 1333 de 1986¹ establece:

"ARTICULO 119. <Ver Notas del Editor> Si el Gobernador encontrare que el acuerdo es contrario a la Constitución, la ley o la ordenanza, lo remitirá, dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha en que lo haya recibido, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que éste decida sobre su validez." (Se resalta).

El acuerdo objeto de estudio fue recibido por esta dependencia el 15 de octubre de 2024, por lo tanto nos encontramos dentro de los 20 días establecidos por la norma en mención.

PRUEBAS

Me permito adjuntar copia del Acuerdo No. 006 de 02 de octubre de 2024 y los anexos correspondientes.

ANEXOS

- 1- Lo señalado en el acápite de pruebas
- 2- Constancia del ejercicio del cargo y acta de posesión
- 3- Copia del Decreto No. 0306-02-2016

PETICIÓN

Por lo antes expuesto, solicito al Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca, declarar no ajustado a la Ley el Acuerdo No. 013 de 07 de octubre de 2024, proferido por el Concejo Municipal de Popayán, Cauca.

Atentamente,


ADRIANA JUDITH MARTINEZ PERLAZA
Jefe Oficina Asesora de Jurídica.

Proyectó: Jeimy Alexandra Bravo- Líder Grupo Asuntos Municipales
Revisó: Fabián Alonso Romero España -Profesional Universitario

¹ Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal

