



Libertad y Orden

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

Popayán, dieciocho (18) de diciembre de dos mil veinticuatro (2024).

Magistrado Ponente: NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ.

Expediente: 19001-23-33-000-2024-00230-00.
Demandante: GOBERNACIÓN DEL CAUCA.
Demandado: MUNICIPIO DE POPAYÁN, CAUCA.
Medio de control: EXEQUIBILIDAD.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda.

La jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Gobernación del Cauca remitió al Tribunal Administrativo del Cauca, el Acuerdo No 013 de 07 de octubre de 2024 proferido por el Concejo Municipal de Popayán, "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TRANSITORIAMENTE EL ACUERDO 024 DE 2021, CON AJUSTES DE TARIFAS DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO, SE OTORGAN UNO BENEFICIOS TRIBUTARIOS Y SE ESTABLECEN LOS PLAZOS Y DESCUENTOS PARA EL PAGO DE LOS IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO E INDUSTRIA Y COMERCIO Y AVISOS Y TABLEROS PARA LA VIGENCIA 2025 EN EL MUNICIPIO DE POPAYÁN".

Solicitó al Tribunal declarar no ajustado a Derecho el mencionado acuerdo.

1.1. Normas violadas.

En el escrito de observación señaló que se transgredieron las siguientes normas:

- Artículo de la Ley 136 de 1994
- Artículo 60 de la Ley 4 de 1913 Código del Régimen Político Municipal

1.2. Concepto de violación.

Como primer cargo indicó que el Concejo Municipal de Popayán no tiene en cuenta el procedimiento legal en la expedición del acto administrativo demandado, ya que el secretario general de la Corporación edilicia expidió constancia en la que certifica que el proyecto de acuerdo surtió los dos

debates los días 25 y 26 de septiembre de 2024; situación que riñe con el ordenamiento legal, en tanto, entre el primer y segundo debate mínimo deben transcurrir tres días.

Como segundo cargo consideró que el **artículo segundo y cuarto del acuerdo objeto** de debate otorga alivios tributarios con relación al pago del impuesto de industria y comercio y sus complementarios de avisos y tableros y del impuesto predial unificado, 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, porque se desconoce 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 de que no se podrán conceder descuentos sin perjuicio de los contribuyentes que atendieron sus obligaciones tributarias de manera oportuna.

2. Actuación procesal.

En auto del 28 de octubre de 2024, se ordenó la fijación en lista por el término de diez días, durante los cuales la Procuradora Judicial en Asuntos Administrativos o cualquier otra autoridad o persona podía intervenir para defender o impugnar la constitucionalidad o legalidad del acto y solicitar la práctica de pruebas.

2.1. Intervenciones.

2.1.1. Municipio de Popayán

Respecto al primer cargo adujo que la certificación inicial del secretario general del Concejo adolece de un error de transcripción involuntario, pues en realidad los debates se surtieron los días 26 y 30 de septiembre de 2024, tal y como lo demuestran los documentos que hacen parte del expediente contentivo del proyecto de acuerdo, como listas de asistencia y actas de los debates y lo corroboran también las transmisiones en vivo que realiza el Concejo Municipal a través de la plataforma digital.

Allega constancia de aclaración dada por la Secretaría General del Concejo Municipal de Popayán, mediante la cual explica que el Acuerdo municipal No 013 de 07 de octubre de 2014, surtió primer debate en comisión el 26 de septiembre de 2024 y el segundo debate en plenaria el 30 de septiembre de la misma anualidad.

Respecto, los alivios tributarios otorgados por el Concejo, sostiene que se enmarcan en las facultades de administración y recaudo de ingresos

atribuidas constitucionalmente a las entidades territoriales. Autonomía de las entidades territoriales para gestionar sus propios recursos y decidir sobre las medidas administrativas que faciliten la eficiencia fiscal y el saneamiento de finanzas públicas, entendidas estas como instrumentos para incentivar el desarrollo económico y social de las jurisdicciones.

Expone, que el acto demandado se trata de un acuerdo bajo la figura de un beneficio transitorio y no de una amnistía general, con el que se pretende facilitar la regularización de los contribuyentes en mora, sin vulnerar los derechos de quienes ya han cumplido con sus obligaciones. Por lo que considera que el alivio otorgado por el Concejo Municipal de Popayán es un incentivo para reducir la cartera morosa y no constituye una exoneración anticipada de tributos, ya que en todos los casos está condicionada al pago de la deuda principal.

Señaló que, la adopción de estas medidas responde a una coyuntura específica, derivada de los efectos de la pandemia producida por el covid-19, como el factor del desempleo, y las afectaciones que han generado también los desplazamientos internos causados por la violencia y los bloqueos a la vía Panamericana, que han ocasionado impactos en la estabilidad económica de muchas familias.

Entre otros aspectos, consideró que dicha situación, que se constituye en un hecho notorio en la ciudad, justifica la adopción de medidas en favor de los comerciantes que desarrollaban sus actividades económicas en este sector, pues han sufrido una afectación directa en sus ingresos y en virtud de los principios de solidaridad, equidad y justicia tributaria, es deber del municipio de Popayán adoptar un instrumento de política fiscal idóneo para enfrentar y aliviar esta circunstancia.

II. **CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL**

1. **Competencia.**

El Tribunal es competente para conocer el proceso en **ÚNICA INSTANCIA**, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 151, numeral 4 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2. **Problema jurídico.**

La Sala debe determinar si el Acuerdo No 013 de 07 de octubre de 2024 proferido por el Concejo Municipal de Popayán, "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TRANSITORIAMENTE EL ACUERDO 024 DE 2021, CON AJUSTES DE TARIFAS DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO, SE OTORGAN UNO BENEFICIOS TRIBUTARIOS Y SE ESTABLECEN LOS PLAZOS Y DESCUENTOS PARA

EL PAGO DE LOS IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO E INDUSTRIA Y COMERCIO Y AVISOS Y TABLEROS PARA LA VIGENCIA 2025 EN EL MUNICIPIO DE POPAYÁN" conforme los cargos de la demanda, se encuentra o no ajustado a Derecho.

Para ello se debe determinar si se respetó el procedimiento para su expedición, esto es, si se surtieron los debates en la forma prevista en el artículo 73 de la Ley 136 de 1994.

Igualmente, si el beneficio tributario otorgado en dicho acuerdo corresponde a una amnistía tributaria y si esta estuvo o no justificada.

3. Concepto del Consejo de Estado frente al término que debe transcurrir entre los debates para aprobación de acuerdos municipales.

El Consejo de Estado, mediante providencia 20141 del 30 de julio de 2015, interpretó, entre otros temas, acerca del término de los debates que se deben adelantar para que un proyecto sea acuerdo, conforme a lo establecido en la Carta Política, y la Ley 136 de 1994. En esta oportunidad, la honorable Corporación sostuvo:

Al revisar el contenido del artículo 73 de la Ley 136 de 1994 y las constancias de los debates del Acuerdo 017, encuentra la Sala que la finalidad que buscaba el legislador al consagrar el término de los tres días, no era otra que la de permitirle a los concejales el estudio del proyecto, razón por la cual se considera que el hecho de que entre uno y otro debate hayan transcurrido solamente dos días, constituye una irregularidad de fondo que compromete la legalidad del acto, pues con ello se vulneraron los derechos o las garantías de los coadministrados.

En ese sentido, el día que fue omitido para el estudio del proyecto de acuerdo significaba más tiempo para dedicar al análisis del proyecto de acuerdo, lapso necesario, pues los concejales debían examinar todos los aspectos del impuesto que estaban regulando y, en particular, si al incluir ese nuevo sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público se cumplían las condiciones para ser tenido como tal.

Así las cosas, nos encontramos ante una irregularidad que afecta la legalidad del acuerdo, como quiera que no se surtieron los debates en la forma prevista en el artículo 73 de la Ley 136 de 1994, incumpliendo entonces con el fin perseguido por las instituciones procesales que regulan ese procedimiento.

4. Conceptualización de la amnistía tributaria.

Al referirse a las exenciones tributarias la Corte Constitucional ha expuesto que se está ante las amnistías tributarias, en los eventos en que las obligaciones tributarias incumplidas, se adoptan medidas para que estas sean condonadas de forma total o parcial, refiriendo incentivos para el deudor en relación con los tributos debidos.

“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”¹.

Así, las amnistías tributarias constituyen una modalidad extintiva de las obligaciones tributarias previamente configuradas y constituidas, no obstante, que no han resultado satisfechas; escenario ante el cual al aplicarse tal figura tiene lugar la condonación del pago de los conceptos radicados en la obligación y/o de los elementos que de esta se derivan, como bien lo son los intereses.

3.2. De los beneficios tributarios respecto de impuestos territoriales.

El artículo 294 de la Constitución Política, determina que “La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317”.

En el artículo 59 de la Ley 788 de 2002, por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial y se dictan otras disposiciones, indica:

“Los departamentos y municipios aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional, para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio incluida su imposición, a los impuestos por ellos administrados. Así mismo aplicarán el procedimiento administrativo de cobro a las multas, derechos y demás recursos territoriales. El monto de las sanciones y el término de la aplicación de los procedimientos

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-823 de 2004. Magistrado ponente Dr. Álvaro Tafur Galvis.

anteriores, podrán disminuirse y simplificarse acorde con la naturaleza de sus tributos, y teniendo en cuenta la proporcionalidad de estas respecto del monto de los impuestos”.

Ahora, las entidades territoriales pueden establecer beneficios tributarios respecto de impuestos territoriales, que son aquellos que se generan antes de que se configure la mora, es decir, están destinados a los contribuyentes cumplidos, pero no pueden conceder amnistías tributarias cuya regulación está vedada, si no se cumplen ciertas condiciones mínimas, tal como lo ha establecido la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la cual señala así:

“Se han encontrado ajustadas a la Constitución aquellas medidas que: a. responden a una coyuntura específica a través de estímulos tributarios para quienes se dedican a una actividad económica en situación de crisis (C-260 de 1993); b. alivian la situación de los deudores morosos sin que ello implique un tratamiento fiscal más beneficioso del que se otorga a los contribuyentes cumplidos (C-823 de 2004); c. facilitan la inclusión de activos omitidos o pasivos inexistentes, pero sometidos a un régimen más gravoso del que habría correspondido en caso de haber sido declarados oportunamente y sin renunciar a la aplicación de sanciones (C-910 de 2004)”.

De manera que, cuando se determina la condonación del pago de sumas que se debían cancelar por concepto de sanciones, intereses etc., frente a unos contribuyentes morosos, se está ante una amnistía tributaria, tal como lo orienta la Corte Constitucional en la Sentencia C-833 de 2013, al considerar que esta se presenta con independencia de la denominación que en cada caso se adopte, si, se introducen medidas ya sea para condonar, de manera total o parcial, dicha obligación, o bien para inhibir o atenuar las consecuencias adversas como investigaciones, liquidaciones, sanciones derivadas de tal incumplimiento³, lo cual según la misma Corporación *“comprometen, prima facie, los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria, pues los incentivos previstos para que los contribuyentes incumplidos se pongan al día con el fisco pueden llegar a desequilibrar el reparto equitativo de las cargas públicas”*².

Igualmente, se determinó la prohibición constitucional de las amnistías tributarias injustificadas como se puede ver en la Sentencia C-060 de 2018, a continuación:

“19. Al menos dos fuentes normativas de índole constitucional sustentan la prohibición de las amnistías tributarias. En primer lugar, el artículo 95-9 de la Constitución determina como deber de la persona y el ciudadano el de contribuir al financiamiento de los gastos del Estado, de manera que una previsión legal que suprima ese deber en

² Ibidem

una situación concreta se presume inconstitucional, salvo que cumpla con un juicio estricto para su validez excepcional.

De la misma manera, como se expresó en el apartado anterior a propósito del principio de equidad tributaria, el Legislador puede válidamente establecer diferenciaciones entre contribuyentes o situaciones jurídicas, a condición que se funden en una justificación razonable, regla que guarda unidad de sentido con la vigencia del principio de justicia en el régimen impositivo. En ese sentido, es evidente que la previsión legal que elimine una obligación tributaria consolidada en cabeza del contribuyente u otorgue un tratamiento más beneficioso a quienes han incumplido con el deber fiscal en perjuicio de los contribuyentes cumplidos, resulta abiertamente inequitativa y contraria al orden justo. Al respecto, se ha resaltado por la Corte que “[se] pervierte la regla de justicia, que ordena tratar a los iguales de modo igual y a los desiguales de modo desigual. En efecto, el criterio que introduce el legislador para conceder el beneficio es el estado de mora del deudor, de suerte que al desacatar con esta decisión el principio de imparcialidad, la aplicación de la norma inexorablemente conduce a una situación inequitativa, como que quienes cumplieron oportuna y fielmente con su deber de tributar son tratados peor que los que no lo hicieron”.^[55]

20. La jurisprudencia constitucional^[56] define las amnistías tributarias como modalidades extintivas del deber fiscal, en la cual opera una condición o remisión de una obligación tributaria preexistente. En ese sentido, se diferencian de las exenciones en que se aplican cuando luego de haberse configurado la obligación del sujeto pasivo y encontrándose pendiente del cumplimiento de la misma, se les condona el pago de sumas que debía asumir por concepto de la obligación, o de sus sanciones, intereses, etc. Esto en razón del cumplimiento de determinados requisitos por parte del sujeto pasivo, que lo hacen acreedor del beneficio. Así, “mientras las exenciones operan de manera anticipada, evitando que se genere el gravamen, en el caso de la amnistía se está condonando una obligación tributaria que ya se ha causado.”^[57]

Encuentra la Corte Constitucional justificada la amnistía tributaria en situaciones excepcionales “que amerite la adopción de este instrumento de política fiscal, como también aportar elementos que evidencien la idoneidad y necesidad”:

20.4. La validez constitucional de la amnistía, en ese orden de ideas, no puede estar fundamentada en el logro de mayores ingresos fiscales o en el aumento de la eficiencia y eficacia del recaudo, sino en una justificación que supere las condiciones de un juicio estricto de proporcionalidad. Por lo tanto, “[c]orresponde al legislador acreditar la existencia de una situación excepcional que amerite la adopción de este instrumento de política fiscal, como también aportar elementos que evidencien la idoneidad y necesidad, **e igualmente que la afectación que de ella pueda derivarse para los principios de**

igualdad, equidad y justicia tributaria se vea compensada por su contribución para superar la situación excepcional que se busca afrontar a través de la amnistía tributaria. Allí donde el legislador no aporte tal justificación, en todo caso corresponde a la Corte examinar la constitucionalidad de la medida, para lo cual ha empleado el test de razonabilidad o principio de proporcionalidad.

20.5. A partir de esta metodología, el precedente mencionado ha declarado la **inexequibilidad** de medidas legislativas que (i) resultan genéricas al no fundarse en situaciones excepcionales específicas, por lo que terminan beneficiando indiscriminadamente a quienes han faltado a sus obligaciones tributarias. Esto por no declarar la integridad de su patrimonio o no pagar a tiempo sus impuestos y a través de un tratamiento más benigno del que se dispensa a los contribuyentes cumplidos; o (ii) prevén un tratamiento más favorable a los deudores morosos que no realizan ningún esfuerzo para ponerse al día, en contraposición a los contribuyentes que manifiestan su voluntad para suscribir acuerdos de pago para el saneamiento de sus obligaciones vencidas.³

De esta manera, se procede a verificar sin el acuerdo demandado del concejo municipio de Popayán, contempla o no una amnistía tributaria y de ser así si esta está suficientemente justificada.

4.- Caso concreto

4.1. Análisis del primer cargo:

Como primer cargo indicó, que el Concejo Municipal de Popayán no tiene en cuenta el procedimiento legal en la expedición del acto administrativo demandado, ya que el secretario general de la Corporación edilicia expidió constancia en la que certifica que el proyecto de acuerdo surtió los dos debates los días 25 y 26 de septiembre de 2024; situación que riñe con el ordenamiento legal, en tanto, entre el primer y segundo debate mínimo deben transcurrir tres días.

Aunque el secretario del Concejo Municipal de Popayán, certificó inicialmente que una vez presentado el proyecto del acuerdo a consideración de la corporación municipal, aquel fue sometido a dos debates los días 25 y 26 de septiembre de 2024, con lo cual efectivamente se estaría ante una irregularidad que afecta la legalidad del acuerdo, lo que se tiene es que se trató de un error de digitación, pues conforme la aclaración hecha por la misma corporación y las pruebas del procesos que indican que efectivamente los debates se surtieron el 26 de septiembre y 30

³ Op. cit.

del mismo mes de 2024; no se presenta el cargo violación que indica el demandante en este aspecto.

Por lo anterior se procede a verificar lo correspondiente exenciones tributarias de las que habla el acuerdo demandado.

4.2. Análisis del segundo cargo:

Como segundo cargo consideró que, el **artículo segundo y cuarto del acuerdo objeto** de debate otorga alivios tributarios con relación al pago del impuesto de industria y comercio y sus complementarios de avisos y tableros y del impuesto predial unificado, situación que transgrede el ordenamiento jurídico, porque se desconoce 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.

El Concejo Municipal de Popayán, Cauca expidió el Acuerdo No 013 del 24 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 UNO BENEFICIOS TRIBUTARIOS Y SE ESTABLECEN LOS PLAZOS Y DESCUENTOS PARA EL PAGO DE LOS IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO E INDUSTRIA Y COMERCIO Y AVISOS Y TABLEROS PARA LA VIGENCIA 2025 EN EL MUNICIPIO DE POPAYÁN". En los **artículos 2 y 4 acusados** con la demanda, se expresó lo siguiente:

...

ARTÍCULO SEGUNDO. - CONDICIÓN ESPECIAL PARA PAGO DE IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y SU COMPLEMENTARIO DE AVISOS Y TABLEROS. Los sujetos pasivos, contribuyentes o responsables del Impuesto de Industria y Comercio y sus complementarios de Avisos y Tableros, quienes hayan entrado en mora en el pago de sus obligaciones tributarias a la fecha de publicación del presente Acuerdo, podrán descontar un porcentaje de los intereses causados a la fecha de pago, conforme a las siguientes reglas.

FECHA LIMITE PARA PAGO DE CAPITAL	DESCUENTO EN INTERESES MORATORIOS	VALOR A PAGAR
Desde la entrada en vigencia del presente Acuerdo, hasta el 13 de noviembre de 2024	80%	100% de Capital + 20% de intereses
Desde la entrada en vigencia del presente Acuerdo,	60%	100% de Capital + 40% de intereses

hasta el 20 de diciembre de 2024.		
--------------------------------------	--	--

PARÁGRAFO 1.- El presente beneficio no aplica para sanciones derivadas del incumplimiento en las obligaciones del impuesto.

PARÁGRAFO 2.- Este beneficio aplica también para los contribuyentes morosos que hayan suscrito acuerdo de pago, el cual se aplicará respecto de las cuotas pendientes de pago.

...

ARTÍCULO CUARTO. CONDICIÓN ESPECIAL PARA PAGO DE IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO. Los contribuyentes deudores del Impuesto Predial Unificado, que se encuentren en mora de sus obligaciones tributarias a la fecha de publicación del presente Acuerdo, podrán descontar un porcentaje de los intereses causados a la fecha de pago, conforme a las siguientes reglas:

FECHA LIMITE PARA PAGO DE CAPITAL	DESCUENTO EN INTERESES MORATORIOS	VALOR A PAGAR
Desde la entrada en vigencia del presente Acuerdo, hasta el 13 de noviembre de 2024	80%	100% de Capital + 20% de intereses
Desde la entrada en vigencia del presente Acuerdo, hasta el 20 de diciembre de 2024.	60%	100% de Capital + 40% de intereses

PARÁGRAFO 1.- Este beneficio aplica también para los contribuyentes morosos que hayan suscrito acuerdo de pago, el cual se aplicará respecto de las cuotas pendientes de pago.

...

Efectivamente, el acuerdo en comento establece una reducción de los intereses para los deudores sobre obligaciones fiscales cuya exigibilidad se cristalizó, decisión catalogada como amnistía tributaria, y aunque en el traslado de la demanda, el municipio se pronunció señalando que el beneficio es en un porcentaje respecto de los intereses puesto que el capital debe cancelarse en su totalidad, no le resta importancia puesto que, conforme la jurisprudencia aplicable al caso en concreto, cuando se determina la condonación del pago de sumas que se debían cancelar se comprometen los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria, si no es por una razón justificada.

4.2.1. Justificación del beneficio tributario.

Como razones planteadas en el acuerdo para justificar este beneficio, están el impacto de la pandemia de covid-19 que comenzó en 2020, de lo cual se aduce afectó especialmente a sectores más vulnerables y la clase media, por lo que consideró necesario establecer beneficios tributarios con el fin de aliviar la carga económica de los ciudadanos y estimular la reactivación económica del municipio.

Además, justificó la medida en atención al cierre recurrente de la vía Panamericana, que conecta Popayán con el sur del país y el puerto de Buenaventura, de lo que se aduce ha tenido consecuencias devastadoras para la economía local, pérdidas económicas, desabastecimiento y alteraciones al comercio que han provocado un desaceleramiento en múltiples sectores de la economía.

También plantea las alteraciones del orden público, de violencia y el conflicto armado en el departamento del Cauca, que advierte son un hecho notorio y que viene consolidándose como una constante desde la vigencia 2020, viéndose reflejado en el desplazamiento forzado y la inseguridad que ha desincentivado la inversión privada, afectando la creación de empleo y la formalización de empresas.

Agregó, que el turismo representa un renglón importante de la economía que genera fuentes de empleo y generación de recursos en el municipio de Popayán, pero que la ocupación hotelera promedio en el departamento del Cauca llegó a un 37% entre enero y agosto de 2024, situándose por debajo del promedio nacional y siendo una de las regiones que refleja una crisis profunda por las dificultades en la seguridad y el contexto de la región.

En la exposición de motivos del mencionado acuerdo, el concejo municipal sustentó, que el indicador mensual de actividad económica (IMAE) evidencia una caída de la actividad económica del departamento de un poco más del 20% en abril de 2020, a más de 50% producto de los bloqueos en el marco del paro nacional.

Que según el mencionado indicador el turismo y el sector empresarial y comercial registraron un comportamiento negativo entre marzo y abril de 2023, con pérdidas de empleos para el primer trimestre del año 2024, y en mayor número en sectores conexos del sector turismo.

Que con el acuerdo municipal se busca establecer beneficios tributarios y descuentos en los impuestos de industria y comercio, así como el impuesto predial unificado con el fin de aliviar la carga económica de los ciudadanos.

Se expuso sobre el impacto del sector turismo por el cierre o taponamientos constantes de la vía Panamericana, el conflicto interno y la violencia en la

economía de Popayán, como factor excepcional que afecta directamente los sectores de la economía.

Indicó que, de acuerdo con datos del Consejo Gremial del Cauca, en el presente año van 39 bloqueos a la vía Panamericana, lo que representa 186% más que en 2023, es decir, 4,5 bloqueos por mes y que, con cada bloqueo, se generan pérdidas diarias de aproximadamente \$13.000 millones, y esas pérdidas son tan solo de algunos sectores, los más afectados son industria, turismo y transporte terrestre, además del transporte de carga.

4.2.2. Verificación de la justificación para los beneficios otorgados.

Conforme los argumentos presentados para justificar la expedición del Acuerdo No 013 del 24 del 07 de octubre de 2024, se propuso el Tribunal revisar varios informes de la herramienta IMAE o *INDICADOR MENSUAL DE ACTIVIDAD ECONÓMICA* para el Cauca, de la Asociación Hotelera y Turística de Colombia y demás reportes como de la Cámara de Comercio del Cauca y Consejo Gremial del Cauca, con relación a la afectación en la economía caucana por motivos de la mencionada pandemia y de bloqueos en las vías, encontrando, lo siguiente:

La Asociación Hotelera y Turística de Colombia -COTELCO manifestó su preocupación ante los bloqueos viales que terminan siendo recurrentes en varias zonas del país, que impactan negativamente al turismo y al desarrollo económico y social del país, a lo cual indicó:

“Aunque el reciente paro nacional de transportadores de carga ha finalizado, esta situación pone de relieve la urgente necesidad de implementar medidas que eviten la repetición de estos eventos, nada justifica las vías de hecho, y la actividad turística sufre daños irreparables, ya que las consecuencias para la industria turística son devastadoras y difíciles de revertir. Esta semana el paro afectó los ingresos del sector, ya en caída según las mismas cifras del Dane, y esas habitaciones que se dejaron de vender a causa de esta situación, y los cientos de bloqueos que se han presentado en el año, ya no se venderán y ello no se puede normalizar. Cada día de bloqueo, por legítima o no su razón, motiva una cancelación de una reserva o impide la llegada del turista nacional o internacional.

*Según una encuesta realizada el 5 de septiembre de 2024 entre los afiliados de Cotelco[1], durante esta semana de bloqueos la **ocupación no superó el 28%, con una caída aproximada de 30 puntos porcentuales** en comparación con el mismo periodo del año anterior. Esta situación afecta gravemente a regiones clave como Cauca, Valle del Cauca, el Eje Cafetero, Nariño, Boyacá, Santander y Norte de Santander.*

En los departamentos de Antioquia, Caldas y Nariño se reportaron incidentes de inseguridad contra los establecimientos de Alojamiento Turístico, de la misma forma, en los departamentos de Antioquia,

Caldas y Nariño, Norte de Santander y Quindío se reportaron afectaciones a turistas huéspedes de los establecimientos.

Las pérdidas económicas por cada día de interrupción vial son significativas. Se estima que los establecimientos de alojamiento en el país perdieron entre 4,4 y 6,5 millones de pesos por día, acumulando pérdidas diarias para el sector que estarían entre 63 mil y 86 mil millones de pesos, aproximadamente entre 15 y 21 millones de dólares. Estos impactos no solo afectan a las empresas, sino también a los trabajadores del sector, cuya estabilidad laboral se ve comprometida por la falta de visitantes, y caídas de ocupación hotelera".

En el INDICADOR MENSUAL DE ACTIVIDAD ECONÓMICA IMAE, para el Cauca, estimó el crecimiento económico departamental, así:

“Noviembre - diciembre de 2021

A pesar de la evidente recuperación económica en 2021, el Cauca presentó un menor crecimiento departamental comparado con el promedio nacional, el cual se ubicó en 10,6%. **Desde el segundo trimestre 2021 se produce el distanciamiento de la economía departamental en comparación con el promedio nacional debido al mayor impacto que tuvieron los bloqueos permanentes en las principales vías del suroccidente del país**, en comparación con otras regiones, afectando en especial la industria departamental (ver Figura 2). Así, el diferencial de crecimiento anual del Cauca, se ubicaría en 4 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional.

Noviembre – diciembre 2022

En conclusión, la economía del Cauca en 2022 finalizó el año con un crecimiento económico ligeramente superior al consolidado nacional, pero con una tendencia a la desaceleración. En el año 2022 una afectación importante, tanto para el país como para el departamento, ha sido la presión inflacionaria que se ha venido registrando y que genera impactos negativos en las familias más vulnerables, así como inestabilidad para el sector productivo. Es importante mencionar que la ciudad de Popayán presenta una inflación en febrero 2023 superior a la del promedio nacional, que se concentra sobre todo en la división de alimentos y bebidas no alcohólicas (+23,4%), muebles y artículos para el hogar (+19,3%), restaurantes y hoteles (+20,8%) y, prendas de vestir y calzado (+10,4%) (ver Figura 3 y Tabla 2). **Para el caso del Cauca, en 2022 se presentó un número importante de situaciones de conflictividad asociadas con temas de tierras, hechos que han generado no solamente violencia en el Cauca, sino una mayor incertidumbre que pudo estar afectando la inversión en la región.**

Mayo- junio 2023

Una noticia desfavorable para el departamento la ofrecen las variables relacionadas con el turismo y el sector empresarial y

comercial. El número de empresas nuevas de alojamiento y comida terminan el bimestre de análisis en terreno negativo, al decrecer 29,8% y 6,0% en mayo y junio 2023 en relación con los mismos meses del año anterior. No obstante, en julio 2023, el número de extranjeros que se hospedó en el departamento del Cauca aumentó 16% en relación con junio 2023. Por su parte, el número de matrículas nuevas comerciales decrecieron 13,1% y 12,2% en mayo y junio 2023 respectivamente y en relación con los mismos meses del año anterior, ver Tabla 1.

...

Durante el mes de agosto la ciudad de Popayán presenta una inflación mensual superior a la del promedio nacional, que se concentra sobre todo en la división de alimentos y bebidas no alcohólicas (+1,6%), transporte (+1,3%) y recreación y cultura (+1,9%) (ver Figura 3 y Tabla 2).

Este comportamiento puede estar influenciado a nivel departamental por el bloqueo que se presentó en la vía panamericana desde el 31 de julio 2023 hasta los primeros días de agosto 2023 y que imposibilitaron el flujo normal de vehículos y alimentos. Es importante mencionar, sin embargo, que la inflación anual de Popayán en agosto, así como la inflación de lo corrido del año en la ciudad, muestran una tendencia decreciente y menor al total de las principales ciudades.

Enero y febrero 2024.

En resumen, la actividad productiva departamental sostiene su recuperación en el primer bimestre del año 2024 y crece por encima del promedio nacional, aunque los resultados deben valorarse tomando en cuenta que existe un efecto estadístico base en las cifras del departamento. La inflación anual, cede considerablemente y se encuentra en un dígito, aunque sigue siendo un reto desafiante para gran parte de las familias y del sector productivo. Durante el mes de abril 2024 la ciudad de Popayán presenta una inflación anual inferior a la del promedio nacional y de las principales ciudades (la segunda más baja), que se concentra sobre todo en la división de transporte (+12,7%), prendas de vestir y calzado (+4,5%) y restaurante y hoteles (+10%) (ver Figura 2 y Tabla 2). Una buena noticia es la caída sostenida en los precios de los alimentos y bebidas no alcohólicas en el mes de abril 2024 frente a abril 2023.

Mayo - junio 2024

En resumen, la actividad productiva departamental sostiene su ritmo de crecimiento en mayo y junio 2024. La inflación anual, cede considerablemente y para agosto 2024, se sitúa en un dígito (5,1%), aunque sigue siendo un reto desafiante el renglón de la inflación relacionado con el transporte, el cual se mantiene muy por encima del promedio nacional, afectado **por los constantes bloqueos sobre la principal vía del departamento (vía panamericana). Entre julio y la**

primera semana de septiembre 2024 se llevaron a cabo bloqueos sobre esta importante vía, los cuales impactarán los resultados de la actividad económica durante este trimestre del año.

De acuerdo con el Sistema de Información de Precios (SIPSA) del DANE, durante el paro indígena (20-21 agosto 2024) y el paro camionero (02-05 septiembre 2024), el abastecimiento de alimentos que ingresó a la ciudad de Popayán⁵ se redujo en un 17,9% y 19,4% respectivamente, afectando principalmente carnes, granos y cereales, lácteos y huevos, pescados y procesados (61% en ambos bloqueos)...

Así mismo, el tráfico de vehículos por el peaje del Bordo se vio fuertemente afectado por estos bloqueos, especialmente en el tránsito de vehículos de carga,⁷ que disminuyó 41% durante el paro indígena del 20 de agosto 2024 sobre la vía panamericana. Otro indicador que refleja el impacto de los bloqueos sobre esta importante vía es el consumo de energía no regulada del departamento del Cauca (consumo de grandes industrias y comercios), que experimentó una caída del 19,3% durante el paro indígena. Los municipios más afectados por este bloqueo fueron: Puerto Tejada (- 33%), Popayán (-1,1%), Guachené (-45,7%). En conclusión, los bloqueos en la vía Panamericana siguen siendo un desafío importante para la economía del Cauca, afectando el transporte, el abastecimiento de alimentos, el comercio y la industria local. Aunque algunos sectores muestran resiliencia, las interrupciones generan tensiones que limitan la recuperación y solidez económica. Abordar este problema de manera integral es clave para asegurar un desarrollo más estable y reducir la incertidumbre futura departamental.

La Cámara de Comercio del Cauca para el año 2023 informó que, de acuerdo con las cifras consolidadas, teniendo en cuenta los reportes de sectores como transporte, hospedaje y gastronomía en la capital caucana, evidencian una afectación de la economía durante la Semana Santa 2023 debido a la disminución de turistas y al impacto comparado con el mismo período de 2022. Con un decrecimiento del 23% en pasajeros por vía terrestre y una ocupación hotelera en solo el 51%, a raíz de todos los eventos particulares que rodearon esta semana, por situaciones como el derrumbe en Rosas, las amenazas de bloqueos de la Vía Panamericana, lo que afectó el flujo de pasajeros desde Nariño y Valle⁴.

En relación con los prestadores de servicios turísticos en el informe de gestión 2023 de la Cámara de Comercio del Cauca, indicó que el contexto particular de la región relacionado con situaciones como: bloqueos viales, orden público y violencia, impactan a este sector económico de forma

⁴ https://www.cccauca.org.co/detalleNoticia/7_Resultados-de-Semana-Santa-2023-son-preocupantes

directa y genera disminución en la actividad comercial reflejada en la renovación de la matrícula mercantil o inscripción.

La Dra. Ana Fernanda Muñoz Otoya, presidenta ejecutiva de la Cámara de Comercio del Cauca indicó en noticias 6AM⁵, que en lo que va del año a mayo de 2024, se han presentado más de 20 bloqueos en la vía Panamericana, con lo que las consecuencias no cesan en el sector del turismo, bajón del índice de productividad industrial al contar el municipio con microempresas que quiebran constantemente lo que se ha vuelto en una situación insostenible. Igualmente, ha reiterado sobre la afectación a nivel del departamento, porque por causa de los bloqueos la problemática afecta toda la región suroccidente, sumado a la violencia generalizada, porque una capital de departamento, como es Popayán, fue atacada con una volqueta y tatucos, por falta de fuerza pública e inteligencia.

4.3. En el presente asunto están justificadas las condiciones para otorgar los beneficios otorgados del Acuerdo No 013 del 24 del 07 de octubre de 2024.

Los informes referenciados corroboran lo que es de público conocimiento, esto es los constantes bloqueos de la vía Panamericana en el departamento del Cauca, tanto por comunidades indígenas y campesinas, estudiantes, comunidades afrodescendientes que utilizan este medio de presión al Gobierno Nacional para sus exigencias; pero que a su vez conlleva a grandes pérdidas económicas, el desaceleramiento de la economía de la región, pérdida de empleos, encarecimiento de productos, aumento de la inflación anual, lo que efectivamente trae como consecuencia la disminución de la capacidad económica de comerciantes y demás ciudadanos.

Tales informes reflejan que no le ha sido posible al municipio de Popayán mantener un crecimiento económico sostenible, porque si bien luego de la emergencia sanitaria se consideró una reactivación económica; los paros como el de mayo 2021, el paro de transportadores y los recurrentes bloqueos de la vía Panamericana ocurridos en los años subsiguientes y, que se han visto incrementados en el año 2024 dejan nuevamente al ente territorial en dificultades, aunado a los hechos de violencia y el desplazamiento forzado.

De esta manera, se considera que, aunque el acuerdo en comento establece una reducción de los intereses para los deudores sobre obligaciones fiscales, amnistía que este Tribunal en otros pronunciamientos ha rechazado, en esta oportunidad encuentra que es justificada y es

⁵<https://www.youtube.com/watch?v=8lpqSrlsyTE#:~:text=Ana%20Mu%C3%B1oz%20presidenta%20ejecutiva%20de%20la%20C%C3%A1mara,de%206AM%20Hoy%20por%20Hoy%20%23cauca%20%23panamericana>

razonable, porque responde a una coyuntura ante una situación de crisis que ha causado detrimento en los contribuyentes.

Por lo tanto, se tiene, que este instrumento de política fiscal adoptado con el Acuerdo No 013 de 07 de octubre de 2024, además de ser una estrategia de recaudo tributario, corresponde a la situación problemática presentada en el municipio de Popayán, con lo cual se deberá declarar el acuerdo demandado ajustado a la Constitución y a la ley.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

FALLA

1.- DECLARAR AJUSTADO a la Constitución Política y a la ley el Acuerdo No 013 de 07 de octubre de 2024 proferido por el Concejo Municipal de Popayán, por las razones expuestas.

2.- COMUNICAR la presente decisión al alcalde y al Concejo Municipal de Popayán - Cauca.

NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE.

Los Magistrados,

NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ

DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO

JAIRO RESTREPO CÁCERES

Ausente con permiso

Firma digital por SAMAI