Rama Judicial
República de Colombia

JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, diez (10) de julio de dos mil veintitrés (2023).

Radicado	**73001-33-33-006-2021-00249-00**
Medio de control:	**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**
Demandante:	**MARÍA DEL ROSARIO CORTÉS DE GÓMEZ**
Demandado:	**MUNICIPIO DE EL ESPINAL-TOLIMA**
Asunto:	**SENTENCIA-NULIDAD DE FACTURAS POR DECAIMIENTO DE ACTO ADMINISTRATIVO**

I. ANTECEDENTES

Surtido el trámite legal y de conformidad con lo establecido en los artículos 179 y 187 de la Ley 1437 de 2011 - C.P.A.C.A., se procede a dictar sentencia en el presente proceso que en ejercicio del medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovió **MARÍA DEL ROSARIO CORTÉS DE GÓMEZ** en contra del **MUNICIPIO DE EL ESPINAL- TOLIMA.**

1. PRETENSIONES

1.1 Principales:

1.1.1 Que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- **Factura o recibo de cobro No. 2020104289** y **Resolución No. 280 de fecha 21 de junio de 2021,** mediante la cual el Municipio de El Espinal -Tolima, resolvió el recurso de reconsideración interpuesto contra la citada factura, confirmando la liquidación del impuesto predial unificado de la vigencia fiscal de 2020 del inmueble VERACRUZ con ficha catastral No. 000100020221000 y Matrícula Inmobiliaria No.357-11251
- **Factura o recibo de cobro No. 2020103836,** y **Resolución No. 275 de fecha 18 de junio de 2021**, mediante la cual el Municipio de El Espinal -Tolima, resolvió el recurso de reconsideración interpuesto contra la citada factura, confirmando la liquidación del impuesto predial unificado de la vigencia fiscal de 2020 del inmueble EL TRIUNFO con ficha catastral No. 000100010168000 y Matrícula Inmobiliaria No. 357-22312.
- **Factura o recibo de cobro No. 2020105236**, y **Resolución No. 284 de fecha 21 de junio de 2021**, mediante la cual el Municipio de El Espinal -Tolima, resolvió el recurso de reconsideración interpuesto contra la citada factura, confirmando la liquidación del impuesto predial unificado de la vigencia fiscal de 2020 del inmueble LAS NIEVES 1 con ficha catastral No. 000200010007000 y Matrícula Inmobiliaria No. 357-20722.
- **Factura o recibo de cobro No. 2020107843**, y **Resolución No. 283 de fecha 21 de junio de 2021**, mediante la cual el Municipio de El Espinal -Tolima, resolvió el recurso de reconsideración interpuesto contra la citada factura, confirmando la liquidación del impuesto predial unificado de la vigencia fiscal de 2020 del inmueble SAN RAFAEL con ficha catastral No. 000300020483000 y Matrícula Inmobiliaria No. 357-2922.
- **Factura o recibo de cobro No. 2020107841** y **Resolución No. 276 de fecha 21 de junio de 2021**, mediante la cual el Municipio de El Espinal -Tolima, resolvió el

recurso de reconsideración interpuesto contra la citada factura, confirmando la liquidación del impuesto predial unificado de la vigencia fiscal de 2020 del inmueble LOTE 4 SANTA INES con ficha catastral No. 000300020481000 y Matrícula Inmobiliaria No. 357-2921.

- **Factura o recibo de cobro No. 2020103856,** y **Resolución No. 500 de fecha 30 de junio de 2021**, que resolvió el recurso de reconsideración interpuesto contra la citada factura que contiene la liquidación del impuesto predial unificado correspondiente a la vigencia 2020 del inmueble LA CABAÑA/LA LIBERTAD con ficha catastral No. 000100010194000 y Matrícula Inmobiliaria No.357-2369/357-2357
- **Factura o recibo de cobro No. 2020107452**, y **Resolución No. 501 de fecha 30 de junio de 2021**, mediante la cual el Municipio de El Espinal -Tolima, resolvió el recurso de reconsideración interpuesto contra la citada factura, confirmando la liquidación del impuesto predial unificado de la vigencia fiscal de 2020 del inmueble EL OLIVO identificado con ficha catastral No. 000300020087000 y Matrícula Inmobiliaria No. 357-2924.
- **Factura o recibo de cobro No. 2020108174 y, Resolución No. 279 de fecha 21 de junio de 2021,** mediante la cual el Municipio de El Espinal -Tolima, resolvió el recurso de reconsideración interpuesto contra la citada factura, confirmando la liquidación del impuesto predial unificado de la vigencia fiscal de 2020 del inmueble LO 2 B identificado con ficha catastral No. 000300020994000
- **Factura o recibo de cobro No. 2020118619**, y **Resolución No. 278 de fecha 21 de junio de 2021**, mediante la cual el Municipio de El Espinal -Tolima, resolvió el recurso de reconsideración interpuesto contra la citada factura, confirmando la liquidación del impuesto predial unificado de la vigencia fiscal de 2020 del inmueble urbano C10 9 79 85 con ficha catastral No. 010200320022000 y Matrícula Inmobiliaria No.357-184
- **Factura o recibo de cobro No. 2020104209** y **Resolución No. 281 de fecha 21 de junio de 2021,** mediante la cual el Municipio de El Espinal -Tolima, resolvió el recurso de reconsideración interpuesto contra la citada factura, confirmando la liquidación del impuesto predial unificado de la vigencia fiscal de 2020 del inmueble LO 5 con ficha catastral No. 000100020129000
- **Factura o recibo de cobro No. 2020104314** y **Resolución No. 262 de fecha 16 de junio de 2021**, mediante la cual el Municipio de El Espinal -Tolima, resolvió el recurso de reconsideración interpuesto contra la citada factura, confirmando la liquidación del impuesto predial unificado de la vigencia fiscal de 2020 del inmueble LA MARTA con ficha catastral No. 000100020258000 y Matrícula Inmobiliaria No. 357-7395.
- **Factura o recibo de cobro No. 2020111851**, y **Resolución No. 282 de fecha 21 de junio de 2021**, mediante la cual el Municipio de El Espinal -Tolima, resolvió el recurso de reconsideración interpuesto contra la citada factura, confirmando la liquidación del impuesto predial unificado de la vigencia fiscal de 2020 del inmueble CL 9 N1 N 40 con ficha catastral No. 010101500006000 y Matrícula Inmobiliaria No. 357-6511.
- **Factura o recibo de cobro No. 2020104287,** y **Resolución No. 498 de fecha 30 de junio de 2021**, mediante la cual el Municipio de El Espinal -Tolima, resolvió el recurso de reconsideración interpuesto contra la citada factura, confirmando la liquidación del impuesto predial unificado de la vigencia fiscal de 2020 del inmueble EL PALMAR con ficha catastral No. 000100020219000 y Matrícula Inmobiliaria No. 357-9321.
- **Factura o recibo de cobro No. 2020107973, y Resolución 499 de fecha 30 de junio de 2021**, mediante el cual el Municipio de El Espinal -Tolima, resolvió el recurso de reconsideración interpuesto contra la citada factura, confirmando la

liquidación del impuesto predial unificado de la vigencia fiscal de 2020 del inmueble EL ENCANTO con ficha catastral No. 000300020676000

1.1.2 Que a título de restablecimiento del derecho se declare que la demandante no está obligada a pagar el valor determinado por concepto de impuesto predial para la vigencia del año 2020, sobre los inmuebles de su propiedad.

1.1.3 Que se condene al Municipio de El Espinal–Tolima, a devolver y reintegrar a la demandante, todas las sumas de dinero que ha pagado y que en el futuro pague, como consecuencia del tributo liquidado en los actos administrativos demandados.

1.1.4 Que la entidad demanda reconozca y pague el ajuste de valor con motivo de la disminución del poder adquisitivo sobre los valores reclamados de conformidad con el artículo 187 del CPACA y, en caso de ser procedente, reconozca y pague intereses.

1.1.5 Que se dé cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 192 y 195 de la Ley 1437 de 2011.

1.1.6 Que se condene en costas a la entidad demandada.

1.2 Subsidiarias:

1.2.1 Declarar la nulidad de los actos administrativos referidos en las pretensiones principales.

1.2.2 Que a título de restablecimiento del derecho, se condene al municipio de El Espinal a modular los actos demandados, se ordene la modificación de las liquidaciones, para que estas se efectúen conforme lo dispone el artículo 2 de la Ley 1995 de 2019, estableciendo que el monto a pagar por el tributo correspondiente al año 2020 de cada inmueble, tiene como límite máximo un incremento del I.P.C. más 8 puntos, es decir 11.9%, del valor liquidado por el impuesto predial en el año 2019, con derecho a disfrutar de los máximos descuentos por pronto pago decretados por el municipio.

1.2.3 Que se condene al municipio de El Espinal, a devolver y reintegrar a la demandante, el valor de las sumas de dinero que haya pagado en exceso por los tributos liquidados a cada inmueble con los actos demandados, debidamente indexados, y con los intereses si a ello hubiere lugar.

1.2.4 Que la demanda reconozca y pague el ajuste de valor con motivo de la disminución del poder adquisitivo sobre los valores reclamados de conformidad con el artículo 187, 189 y 192 del CPACA.

1.2.5 Que se condene en costas a la demandada.

2. HECHOS

Como fundamento de sus pretensiones, la apoderada de la parte actora expuso los siguientes hechos que son susceptibles de sintetizar así:

2.1 El municipio de El Espinal – Tolima liquida el impuesto predial mediante factura o recibo de cobro.

2.2 Que, en el año 2017, el municipio de El Espinal adelantó proceso de actualización catastral en el área urbana y rural, la cual fue implementada a partir del 1 de enero de 2018, y fue adoptada a través de Resolución 0035 del 21 de diciembre de 2017, proferida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

2.3 Que, al aplicar la tarifa vigente al nuevo avalúo catastral, se generó una variación en la liquidación del impuesto predial del año 2018, que ocasionó un aumento significativo en el valor a pagar por dicho tributo.

2.4 Que con el fin de conjurar la crisis por el aumento de las tarifas, la Ley 1995 de 2019, estableció para un periodo de cinco (5) años unos límites de incremento del impuesto predial para los predios que hayan sido objeto de actualización catastral, el incremento corresponderá al IPC + 8 puntos porcentuales del impuesto predial liquidado en el año anterior y, para las viviendas de estrato 1 y 2, que no excedan el valor de 135 S.M.L.M.V, el incremento equivaldrá al IPC

2.5 Que el Concejo del Municipio de El Espinal a través de Acuerdo 020 de diciembre 23 de 2019, reprodujo el texto de la Ley 1995 de 2019 y, dispuso que para el año 2020 el límite máximo del incremento del impuesto es del IPC + 8 puntos porcentuales, y que para las viviendas de los estratos 1 y 2 será el IPC sobre el impuesto liquidado en el año inmediatamente anterior.

2.6 Que el alcalde municipal de El Espinal, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el decreto 461 del 22 de marzo de 2020, el 6 de mayo de 2020, expidió el decreto 101, modificado por el decreto 105 de ese mismo año, creando nuevas tarifas para liquidar el impuesto predial, las cuales tenían como objeto disminuirlas, sin embargo, en la práctica al aplicarlas al avalúo catastral actualizado, el impuesto resultante excedía el incremento máximo fijado en la Ley 1995 de 2019.

2.7 Que el municipio de El Espinal con fundamento en lo dispuesto en el Decreto 101 de 2020, liquidó el impuesto predial del año 2020, en los predios de la accionante así:

FACTURA	**PREDIO**	**AVALÚO CASTRATAL**	**TARIFA**	**VALOR**
2020104289	VERACRUZ	$336.093.000	10 x 1000	$3.360.930
2020103836	EL TRIUNFO	$307.983.000	10 x 1000	$3.079.830
2020105236	LAS NIEVES 1	$446.411.000	10.5 x 1000	$4.687.316
2020107843	SAN RAFAEL	$150.692.000,	7 x 1000	$1.054.844
2020107841	LOTE 4 SANTA INES	$150.692.000	7 x 1000	$1.054.844
2020103856	LA CABAÑA	$844.492.000	11 x 1.000	$9.289.412
2020107452	EL OLIVO	$380.793.00	10 x 1.000	$3.807.930
2020108174	LOTE 2B	$124.562.000	6 x 1.000	$747.372. Se indica que al no poder cobrar un

				incremento superior al 100% del impuesto liquidado en el año anterior, y como fue de $261.190, se fija para el año 2020, el valor de $**522.398**
2020118619	C 10 9 79 85	$351.370.000	10 x 1.000	$3.513.700 Se indica que al no poder cobrar un incremento superior al 100% del impuesto liquidado en el año anterior, y como fue de $1.115.114, el municipio fija por IP para el año 2020, el valor de $´**2.230.228**
2020104209	LO 5	$183.324.000	7 x 1.000	$1.283.268 Se indica que al no poder cobrar un incremento superior al 100% del impuesto liquidado en el año anterior, y como fue de $328.419, el municipio fija por IP para el año 2020, el valor de $**656.838**
2020104314	LA MARTA	$588.997.000	11 x 1.000	$6.478.967 Se indica que al no poder cobrar un incremento superior al 100% del impuesto liquidado en el año anterior, y como fue de $2.428.430, el municipio fija por IP para el año 2020, el valor de $**4.856.860**
2020111851	C 9 N1 N 40	$204.291.000	8 x 1.000	$1.634.328 Se indica que al no poder cobrar un incremento superior al 100% del impuesto liquidado en el año anterior, y como fue de $788.635, el municipio fija por IP para el año 2020, el valor de $**1.577.270**
2020104287	EL PALMAR	$343.732.000	10 x 1.000	$3.437.320 Se indica que al no poder cobrar un incremento superior al 100% del impuesto liquidado en el año anterior, y como fue de $862.579, el municipio fija por IP para el año

				2020, el valor de $**1.725.158**
2020107973	EL ENCANTO	$151.778.000	7 x 1.000	$1.062.446 Se indica que al no poder cobrar un incremento superior al 100% del impuesto liquidado en el año anterior, y como fue de $312.711, el municipio fija por IP para el año 2020, el valor de $**625.422**

2.8 Que la señora María del Rosario Cortés de Gómez interpuso recurso de reconsideración en contra de las liquidaciones efectuadas por la administración, argumentando que la tarifa aplicada, creada por el Decreto 101 de 2020, es manifiestamente ilegal, en tanto, excede o desborda el límite máximo señalado en la Ley 1995 de 2019 y, en el Acuerdo 020 de 2019.

2.9 Que el municipio de El Espinal a través Resoluciones Nos. 280 del 21 de junio de 2021, 275 del 18 de junio de 2021, 284 del 21 de junio de 2021, 283 de fecha 21 de junio de 2021, 276 del 21 de junio de 2021, 500 del 30 de junio de 2021, 501 del 30 de junio de 2021, 279 del 21 de junio de 2021, 278 del 21 de junio de 2021, 281 de fecha 21 de junio de 2021, 262 del 16 de junio de 2021, 282 del 21 de junio de 2021, 498 del 30 de junio de 2021 y 499 de fecha 30 de junio de 2021, resolvió el recurso, confirmando las liquidaciones efectuadas.

2.10 Que el Tribunal Administrativo del Tolima en providencia del 5 de abril de 2021, dentro del radicado 73001233300020200041600, declaró la ilegalidad del Decreto 101 del 06 de mayo de 2020, decisión que se encuentra debidamente ejecutoriada; en igual sentido, en providencia del 30 de septiembre de 2021, dentro del radicado No. 73001233300020200042100, en control inmediato de legalidad, declaró contrario a derecho el Decreto 105 de 2020 que modificó el parágrafo del artículo 1 del Decreto 101 de 2020, ello por considerarlo accesorio al Decreto 101 de 2020, que ya había sido retirado del ordenamiento jurídico.

2.11 Que dada la ilegalidad de los actos que sirvieron de fundamento para cobrar y liquidar el impuesto predial en la vigencia de 2020 (Decretos 101 y 105 de 2020), los actos administrativos que liquidaron el impuesto predial para dicha vigencia – facturas, se tornan ilegales, por haber desaparecido el fundamento de derecho.

2.12 Que los actos administrativos que cobraron y liquidaron el impuesto predial para el año 2020, además de haber perdido el fundamento jurídico, se expidieron con violación del artículo 2 de la Ley 1995 de 2019, y el parágrafo del artículo 1º del acuerdo No. 020 de 2019 que autorizaba como límite máximo de incremento para el año 2020 y durante los 4 años siguientes, el IPC más 8 puntos porcentuales sobre el impuesto liquidado en el año 2019.

2.13 Que los predios identificados con fichas catastrales Nos. 2020104289, 2020103836, 2020105236, 2020107843, 2020107841, 2020103856, 2020107452 2020108174, 2020118619, 2020104209, 2020104314, 2020111851, 2020104287, 2020107973, fueron objeto de actualización catastral, por lo que para liquidar el impuesto predial para el año 2020, debieron aplicar lo dispuesto en el art. 2º de la Ley 1995 de 2019 y, Acuerdo 020 de 2019, esto es, el IPC más 8 puntos porcentuales del impuesto liquidado el año 2019. En ese sentido, señalo que el IPC, fue del 3.9, por tanto, el incremento máximo era del 11.9%.

2.14 Aseguró que, por la liquidación ilegal del tributo, y por la negativa del municipio a corregir la liquidación, se les vencieron los términos para que la demandante se beneficiara de los descuentos por pronto pago otorgados por el Concejo Municipal. En ese sentido, explicó que el accionado en las facturas demandadas ofreció un descuento por pronto pago, el 20% del valor liquidado si se pagaba antes del 31 de agosto de 2020 y, 10% si el pago se realizaba antes de 30 de septiembre de esa anualidad.

2.15 Que el cobro del impuesto predial en la vigencia 2020, sin tener en cuenta el límite establecido en el artículo 2º de la Ley 1995 de 2019, y el acuerdo 020 de 2019, generó inconformismo en la comunidad, lo cual se exteriorizó a través de reclamos, recursos de reconsideración y renuencias pago que conllevó a diversas facturaciones, ampliación de términos y plazos para el pago.

2.16 Que los decretos 101 y 105 de mayo de 2020, dictados por el alcalde en ejercicio de las facultades otorgadas en el decreto 461 de 2020, no fueron enviados para control inmediato de legalidad dentro del término señalado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y artículo 136 del CPACA, sino que los enviaron seis meses y medio después, esto es, el 20 de noviembre de 2020, lo cual dio lugar a que se aplicarán en el municipio.

2.17 Que el municipio de El Espinal al cobrar el impuesto con una norma declarada contraria a derecho perdió la oportunidad de cobrar el tributo del año 2020, de modo que no les dable jurídicamente facturarlo, en razón a que se agotó el periodo fiscal del citado año.

3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Dentro del término, el apoderado del municipio de El Espinal[1], contestó la demanda y manifestó su oposición a la prosperidad de las pretensiones principales y subsidiarias, argumentando que los actos administrativos demandados se encuentran debidamente fundamentados en la Ley 44 de 1990, 1450 de 2011 y Ley 1995 de 2019.

En primer lugar, se refirió a la Ley 1995, para indicar que la demandante no cumple con los requisitos establecidos en dicha norma, toda vez que, si bien realizó la actualización catastral, los pagos efectuados en los años anteriores fueron inferiores al de la actualización, razón por la cual le aplicaron los límites del 25%, establecidos en el Acuerdo municipal 003 y 023 de 2018.

[1] Archivo017 expediente electrónico

Seguidamente, explicó que, en el año 2017 el municipio de El Espinal en convenio con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi realizó el proceso de actualización catastral, con el fin de obtener la base gravable para calcular las tarifas del impuesto predial unificado.

En lo que respecta a la forma de liquidar, señaló que el impuesto predial se liquida conforme los rangos y tarifas establecidas en el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011 que para el caso del municipio de El Espinal oscila entre el 3 x 1.000 y el 16 x 1.000, este último para predios rurales, y conforme la Ley 1995 de 2019 que establece 5 formas de liquidar. A modo ilustrativo realizó algunos ejemplos de liquidación y, relacionó la normatividad que desarrolla el tema de impuesto predial en el municipio desde el año 2017.

Así, señaló que el Concejo Municipal a través de Acuerdo 024 del 29 de diciembre de 2017, modificó el artículo 41 del Acuerdo 025 de 2008 - Estatuto de Rentas del Municipio de El Espinal y, estableció nuevas tarifas del Impuesto predial unificado para el año 2018, a decir:

AVALUO CATASTRAL	***TARIFA 2018***
DE 0.00 a $50.000.000	*7x1.000*
DE $ 50.000.001 a $ 100.000.000	*8 x 1.000*
DE $ 100.000.001 a $ 150.000.000	*11x1.000*
DE $150.000.001 a $ 200.000.000	*12 x 1.000*
DE $200.000.001 EN ADELANTE	*13 x 1.000*

Dicha disposición fue adicionada a través de Decreto 03 del 23 de febrero de 2018, en tanto, limitó el valor del impuesto a pagar en la vigencia 2018, al 25% del monto liquidado por ese mismo concepto en el año inmediatamente anterior y, en los casos que corresponda a predios que nacen catastralmente, los que han presentado cambio de los elementos físicos o económicos (edificaciones nuevas) que se han identificado en el proceso de actualización de catastro, los terrenos urbanizado y urbanizados no edificados y las viviendas de estrato 3 en adelante, el monto del impuesto a pagar no podrá ser inferior al que arroje la aplicación de la tarifa 5 x 1000 del respectivo avalúo.

Posteriormente, el Concejo Municipal expide el Acuerdo 023 del 22 de diciembre de 2018, modificando los artículos 41, 47, 50, 64, 75, 76, 77 y 106 del Estatuto de Rentas, y fija las tarifas del impuesto predial unificado para el año 2019, lo anterior, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011.

A través de Acuerdo 020 del 23 de diciembre de 2019, el Concejo Municipal de El Espinal, eliminó algunos artículos del Acuerdo 023 de 2018, el Acuerdo 024 de 2017 y el Acuerdo 001 de 2019, se eliminó el límite del 25% establecido para las vigencias 2018 y 2019 y, con fundamento en lo dispuesto el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011, estableció las tarifas del Impuesto Predial para el año 2020, a decir:

AVALUO CATASTRAL	***TARIFA 2018***
DE 1 a $25.000.000	*4x1.000*

DE $ 25.000.001 a $ 50.000.000	*5 x 1.000*
DE $ 50.000.001 a $ 100.000.000	*7 x1.000*
DE $100.000.001 a $ 150.000.000	*9 x 1.000*
DE $150.000.001 a $200.000.000	*11 x 1.000*
$200.000.001 EN ADELANTE	*12 x 1.000*

Puso de presente que el alcalde municipal en ejercicio de las facultades otorgadas en el Decreto 461 y 678 de 2020, expidió los decretos 101 del 06 de mayo y 105 del 21 de mayo de 2020, disminuyendo la tarifa del Impuesto Predial Unificado, y, eliminando el aparte que señalaba el limite a la liquidación del impuesto predial unificado que no podía ser inferior al monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior. Por su parte, el Concejo Municipal en Acuerdo 006 de mayo de 2020, estableció los incentivos tributarios por pronto pago.

En segundo lugar, frente al caso concreto, indicó que si bien los predios de la demandante fueron objeto de actualización catastral en el año 2017, también lo es que el pago fue inferior al valor de la actualización catastral como quiera que se le había tenido en cuenta el límite del 25%; a continuación y a manera de ejemplo liquidó el impuesto de algunos de los predios de la demandante, para con fundamento en ello, señalar que la forma en como el municipio liquidó el impuesto a pagar la favorece, por cuanto el tope a cancelar por tarifa plena sería mucho mayor al que efectivamente pagó, además que no cumple con los requisitos señalados en la Ley 1995 de 2019, para que se liquide el impuesto en la forma allí prevista.

Por otra parte, argumentó que el municipio de El Espinal expidió los decretos 101 y 105 de 2020, con apego al principio de favorabilidad, de legalidad. En ese sentido, reiteró que el impuesto predial se liquidó con las tarifas establecidas en el citado decreto, las cuales estaban acordes con lo establecido en la Ley 1995 de 2019 y 44 de 1990; adicional a ello, indicó que para el momento en que se realizó la liquidación los citados decretos se encontraban vigentes, y surtían plenos efectos, toda vez que la declaratoria de ilegalidad se dio hasta el 5 de abril de 2021.

Agregó que las inconformidades planteadas respecto la liquidación efectuada, son consecuencia de la actualización realizada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, de modo que cualquier reclamación sobre el particular debe presentarse ante dicha entidad por ser la competente en temas de avalúo, actualizaciones, cambios de direcciones, mutaciones, entre otros.

Finalmente, planteó como excepciones: "*Presunción de legalidad de los actos administrativos; Aplicación del principio de favorabilidad tributaria; Aplicación de la norma en el espacio y tiempo; imposibilidad de aplicar IPC +8 puntos para la liquidación del impuesto predial; concordancia de los decretos municipales con la Ley, y Buena fe".*

4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

4.1 Demandante[2]

En sus alegaciones finales, la apoderada de la parte actora reiteró los argumentos esbozados en la demanda y aseguró que con las pruebas que militan en el proceso se desvirtúo la legalidad de los actos acusados, como quiera que se acreditó que se expidieron con fundamento en una norma que fue declarada contraria a derecho por el Tribunal Administrativo del Tolima, mediante sentencia de fecha 05 de abril y 30 de septiembre de 2021, proferidas en ejercicio del control inmediato de legalidad.

En criterio de la parte actora, frente a los actos administrativos demandados operó la figura de decaimiento del acto administrativo, como quiera que por virtud de la declaratoria de nulidad de los Decretos 101 y 105 de 2020, desapareció su fundamento jurídico; a más de lo anterior, hizo énfasis en que la administración no envió dentro del término establecido en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y articulo 136 de la Ley 1437 de 2011, dichos actos administrativos al Tribunal Administrativo del Tolima para el control inmediato de legalidad, sino que los remitió hasta el 19 de noviembre de 2020, esto es, seis meses y medio después de haber sido expedidos.

En igual sentido, indicó que el decreto 101 de 2020, expedido por el alcalde municipal que sirvió de fundamento para liquidar y cobrar el tributo, modificó las tarifas existentes y, desconoció lo señalado en la Ley 1995 de 2019 y, el acuerdo municipal 020 de 2020, lo cual es violatorio del mandato constitucional de reserva legal contemplado en los articulo 338 y 313 ordinal 4º de la Constitución, en razón a que se dicto contrariando la norma superior en que debía fundarse.

Seguidamente, consideró existen razones suficientes para declarar la nulidad de los actos administrativos enjuiciados y acceder al restablecimiento solicitado.

4.2 Demandada[3]

Insistió en los argumentos planteados en la contestación de la demanda y, para tal efecto, indicó que en este caso no es posible acceder a las pretensiones de la demanda, porque si bien los predios de la demandante fueron objeto de actualización catastral en el año 2017 también lo es que durante las vigencias 2018 y 2019, pagó por dicho concepto un valor inferior al resultante de la misma.

Señaló que de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1995 de 2019, los contribuyentes deben cumplir unos requisitos que la demandante no cumple, motivo por el cual no es posible liquidar el impuesto en la forma allí señalada.

Además, indicó que para la fecha en que se liquidó y estableció la tarifa para la vigencia 2020, correspondiente a los predios de la demandante, los decretos expedidos por el alcalde municipal, estaban vigentes y, gozaban de presunción de legalidad, de modo que ante la posterior declaratoria de nulidad del Decreto 101 y

[2] Archivo 033 expediente electrónico
[3] Archivo032 expediente electrónico

105 de 2020, el 05 de abril de 2021, no es posible dejar sin efecto la liquidación efectuada por la administración.

Argumentó que, de acuerdo con lo probado en el proceso, dichos actos administrativos no fueron la única fuente para liquidar el tributo, pues también para dicho efecto se tuvo en cuenta la Ley 1995 de 2019 y, 44 de 1990.

A más de lo anterior, señaló que el municipio de El Espinal dio aplicación al principio de favorabilidad tributaria, para tal caso, trajo a colación la liquidación efectuada sobre el predio "*El palmar",* que se le aplicó la tarifa 10% establecida en el Decreto 101, que es más beneficiosa que la consagrada en el Acuerdo 020, que establece el 13.5%*.*

Bajo tales consideraciones, solicitó negar las pretensiones de la demanda.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL DESPACHO

5. PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO

Procede el despacho a determinar, sí ¿es procedente declarar la nulidad de los actos administrativos acusados, contenidos en las facturas números 2020104289, 2020103836, 2020105236, 2020107843, 2020107841, 2020103856, 2020107452, 2020108174, 2020118619, 2020104209, 2020104314, 2020111851, 2020104287 y 2020107973 por medio de las cuales se liquidó y cobró el impuesto predial vigencia fiscal 2020 de los inmuebles Veracruz, El Triunfo, Las Nieves 1, San Rafael, La Cabaña, El Olivo, Inmueble Lote 2B, Inmueble urbano C 10 9 79 85, LO 5, La Marta, El Palmar y El Encanto así como de las respectivas resoluciones números 280 de fecha 21 de junio de 2021, 275 de fecha 18 de junio de 2021, 284 de fecha 21 de junio de 2021, 283 de fecha 21 de junio de 2021, 276 de fecha 21 de junio de 2021, 500 de fecha 30 de junio de 2021, 501 de fecha 30 de junio de 2021, 279 de fecha 21 de junio de 2021, 278 de fecha 21 de junio de 2021, 281 de fecha 21 de junio de 2021, 262 de fecha 16 de junio de 2021, 282 de fecha 21 de junio de 2021, 498 de fecha 30 de junio de 2021 y 499 de fecha 30 de junio de 2021, por medio de las cuales se resolvieron los recursos de reconsideración interpuestos por la parte actora contra las mencionadas facturas, confirmándose lo resuelto en las mismas, habida cuenta que considera la demandante que los actos demandados serían ilegales por haberse dictado con fundamento en lo señalado en el decreto 101 de 2020, -norma que fue declarada contraria a derecho por el Tribunal Administrativo del Tolima-, así como también con violación del artículo 2 de la Ley 1995 de 2019 y el parágrafo 1º del Acuerdo municipal 020 de 2019?

6. TESIS QUE RESUELVEN EL PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO

6.1 Tesis de la parte accionante

Considera que debe declararse la nulidad de los actos administrativos demandados mediante los cuales se liquidó y cobro el Impuesto Predial Unificado en la vigencia del año 2020, sobre los predios de la demandante, en tanto, perdieron su fuerza ejecutoria debido a que desaparecieron sus fundamentos de derecho, habida cuenta que el Decreto 101 de 2020 que sirvió de base para liquidar el tributo, fue

declarado no ajustado a derecho por el Tribunal Administrativo del Tolima; además, porque el municipio de El Espinal al liquidar el Impuesto Predial Unificado, excedió los límites máximos de incremento previstos en el artículo 2º de la Ley 1995 de 2019, esto es, el IPC, más 8 puntos porcentuales.

6.2 Tesis de la parte demandada

Deben negarse las pretensiones de la demanda, por cuanto los actos administrativos enjuiciados fueron expedidos con cumplimiento de los requisitos legales y, fundados no solo en el Decreto 101 de 2020, sino en lo dispuesto en la Ley 1995 de 2019 y Ley 44 de 1990, por manera que no es cierto que en ellos se configure causal de nulidad alguna.

Por otra parte, sostuvo que, debido al proceso de actualización catastral sobre los predios en el municipio de El Espinal, se evidenció un incremento en el valor a pagar, sin embargo, en virtud a las facultades establecidas por el gobierno nacional, y aplicando el principio de favorabilidad tributaria, se aplicó la tarifa más beneficiosa.

6.3 Tesis del despacho

Se accederá parcialmente a las pretensiones de la demanda, como quiera que operó el fenómeno jurídico del decaimiento de los actos demandados al desaparecer la norma que los sustentaban, Decreto 101 de 2020 y por lo tanto se declarará su nulidad. Además, y como restablecimiento del derecho, se ordenará liquidar el impuesto de los predios de propiedad de la actora con fundamento en la norma vigente en el Municipio de El Espinal para el año 2020, teniendo en cuenta las sumas canceladas en su oportunidad por dicho concepto.

7. MARCO JURÍDICO

7.1 DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO

El artículo 338 de la Constitución, establece que la potestad impositiva, se encuentra en cabeza del Estado, de tal suerte que, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales, siendo, por tanto, la ley, las ordenanzas y los acuerdos a través de las cuales se deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. En consecuencia, surge de la norma, el principio de legalidad de los tributos, en tanto la tipología de los mismos (impuestos, tasas y contribuciones parafiscales), así como sus elementos esenciales (sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y la tarifa), deben estar previamente definidos por el ordenamiento legal, lo que además pone de presente el principio de predeterminación de los tributos.

La Ley 44 de 1990[4], estableció el impuesto predial unificado como un gravamen del orden municipal, cuya administración, recaudo y control corresponde a los respectivos municipios.

[4] *"Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias."*

Dispuso la citada norma, que, a partir de 1990, se fusionarán en un solo impuesto los siguientes gravámenes: a) El Impuesto Predial regulado en el Código de Régimen Municipal adoptado por el Decreto 1333 de 1986 y demás normas complementarias, especialmente las Leyes 14 de 1983, 55 de 1985, y 75 de 1986; b) El impuesto de parques y arborización, regulado en el Código de régimen Municipal adoptado por el Decreto 1333 de 1986; c) El impuesto de estratificación socioeconómica creado por la Ley 9a. de 1989; y, d) La sobretasa de levantamiento catastral a que se refieren las Leyes 128 de 1941, 50 de 1984 y 9ª de 1989.

Igualmente, en el artículo 3°, dispuso que la base gravable del impuesto predial unificado seria el avalúo catastral, o el autoevalúo cuando se establezca la declaración anual del citado tributo; y, en el artículo 4º, precisó que la tarifa sería fijada por los respectivos Concejos municipales y distritales y, oscilaría entre el 1 por mil y 16 por mil del respectivo avalúo, de manera diferencial y progresiva, teniendo en cuenta: *1)* Los estratos socioeconómicos, 2) los usos del suelo, en el sector urbano, 3) La antigüedad de la formación o actualización del catastro, 4) el rango de área, y el 5) avalúo catastral. En ese orden, el impuesto predial unificado es de carácter eminentemente real, pues recae sobre los inmuebles ubicados en las jurisdicciones territoriales de los municipios.

Adicional a ello, la citada normatividad dispuso que la administración, recaudo y control de dicho tributo le corresponde a los respectivos municipios; el cual de acuerdo con el artículo 6º, no puede exceder del doble del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, o del impuesto predial, según sea el caso.

En armonía con lo anterior, el artículo 54 de la Ley 1430 de 2011[5], dispuso que el sujeto del pasivo del impuesto predial es la persona natural o jurídica propietaria o poseedora de un inmueble y los tenedores de los inmuebles públicos a título de concesión. Y en el artículo 60, reiteró el carácter real del citado impuesto y, el derecho de persecución del inmueble en manos de quien lo posea y a cualquier título que lo haya adquirido.

Por su parte, la Ley 1450 de 2011[6], modificó el artículo 4 de la Ley 44 de 1990 y dispuso que la tarifa del impuesto predial seria fijada por los respectivos concejos municipales y oscilará entre el 5 por mil y el 16 por mil del respectivo avalúo, y que para su determinación debe tenerse en cuenta, entre otros, el estrato socioeconómico, los usos del suelo en el sector urbano, la antigüedad de la formación o actualización del catastro, y el avalúo catastral. La citada norma también dispone que a partir del año en el cual entren en aplicación las modificaciones de las tarifas, el cobro total del impuesto predial unificado resultante con base en ellas, no podrá exceder del 25% del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, excepto en aquellos eventos en que hayan ocurrido cambios de los elementos físicos o económicos que se identifique en los procesos de actualización del catastro.

Además, en el artículo 24º, hizo énfasis en la obligación de las autoridades catastrales de formar o actualizar el catastro en todos los municipios del país dentro de periodos máximos de cinco (5) años, esto con el fin de revisar los elementos

[5] *Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad.*
[6] *"Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014."*

físicos o jurídicos del catastro originados en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario.

En el marco de lo dispuesto en el artículo 104 de la Ley 1753 de 2015[7], el gobierno nacional, a través del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), con el apoyo de los catastros descentralizados, debía implementar el Catastro nacional con enfoque multipropósito, el cual se concibió como una herramienta para contribuir a la seguridad jurídica del derecho de propiedad inmueble, y mantener la información actualizada de los predios existentes en cada municipio.

Resulta oportuno señalar, que a través de la Ley 1995 del 20 de agosto de 2019[8], el legislador dispuso que los catastros se regirían por lo dispuesto en el modelo de catastro multipropósito, y la conservación y actualización se ajustaría a dicho modelo; adicionalmente, estableció el límite al incremento anual del impuesto predial. En ese sentido, indicó:

> ***"Artículo 2°. Límite del Impuesto Predial Unificado****. Independientemente del valor de catastro obtenido siguiendo los procedimientos del artículo anterior,* ***para los predios que hayan sido objeto de actualización catastral y hayan pagado según esa actualización, será del IPC+8 puntos porcentuales máximo del Impuesto Predial Unificado.***
> *Para el caso de los predios que no se hayan actualizado el límite será de máximo 50% del monto liquidado por el mismo concepto el año inmediatamente anterior.*
> *Para las viviendas pertenecientes a los estratos 1 y 2 cuyo avalúo catastral sea hasta, 135 smmlv, el incremento anual del Impuesto Predial, no podrá sobrepasar el 100% del IPC.*
> ***Parágrafo****. La limitación prevista en este artículo no se aplicará para:*
> *1. Los terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados.*
> *2. Los predios que figuraban como lotes no construidos o construidos y cuyo nuevo avalúo se origina por la construcción o edificación en él realizada.*
> *3. Los predios que utilicen como base gravable el autoavalúo para calcular su impuesto predial.*
> *4. Los predios cuyo avalúo resulta de la autoestimación que es inscrita por las autoridades catastrales en el respectivo censo, de conformidad con los parámetros técnicos establecidos en las normas catastrales.*
> *5. La limitación no aplica para los predios que hayan cambiado de destino económico ni que hayan sufrido modificaciones en áreas de terreno y/o construcción.*
> *6. No será afectado el proceso de mantenimiento catastral.*
> *7. Solo aplicable para predios menores de 100 hectáreas respecto a inmuebles del sector rural.*
> *8. Predios que no han sido objeto de formación catastral.*
> *9. Lo anterior sin prejuicio del mantenimiento catastral*

De acuerdo con el artículo 3º, dicha Ley tiene aplicación por un periodo de cinco años y, en el artículo 5º, dispuso que en aquellos casos en los que se presente recurso de reconsideración por razón del impuesto predial unificado su efecto será el suspensivo.

En razón de lo expuesto, se tiene que, el impuesto predial es un gravamen que recae sobre el predio, siendo sujetos pasivos del mismo los propietarios o poseedores y, de acuerdo con la normatividad en cita, se desprende que la tarifa del impuesto predial unificado será fijada por los respectivos concejos municipales

---

[7]

[8] "por medio de la cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial."

de acuerdo con los rangos previstos en la Ley, y de acuerdo con las circunstancias particulares de cada caso, no obstante, en virtud de lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 1450, el valor resultante del nuevo impuesto no podrá exceder del 25% del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior.

En igual sentido, se tiene que a través de la Ley 1995 de 2019, se fijó un límite al incremento del impuesto predial, en tanto estableció que el incremento por dicho concepto será máximo el del Índice de Precios al Consumidor (IPC) mas ocho puntos porcentuales, por disposición del artículo 2º se aplica a aquellos predios que cumplan con la actualización catastral y, hayan pagado el impuesto predial según esa actualización.

8. CASO CONCRETO

Teniendo en cuenta lo anterior, procede el despacho a determinar si en el caso sub-júdice, los actos administrativos por medio de los cuales se liquidó y cobro el impuesto predial a cargo de los predios de propiedad de la demandante, se encuentran viciados de nulidad en razón a que fueron expedidos con fundamento en una norma contraria a derecho y excediendo los límites máximos previstos en la Ley.

8.1 Hechos probados jurídicamente relevantes:

HECHO PROBADO	MEDIO PROBATORIO
1.Que la Dirección Territorial Tolima del Instituto Geográfico Agustín Codazzi ordenó la renovación de la inscripción en el catastro de los predios del municipio de El Espinal Zona Urbana y Rural, el cual entraría en vigencia a partir del 1 de enero de 2018	**Documental:** Resolución No.73-000-0035 del 21 de diciembre de 2017 (pág. 6, archivo005 y 028 del expediente electrónico)
2.El Concejo Municipal mediante Acuerdo No. 003 del 23 de febrero de 2018, adicionó el artículo 41 del Estatuto de Rentas contenido en Acuerdo municipal No.025 de 2008, en particular, en el parágrafo 1º y limitó el valor del impuesto a pagar en la vivencia 2018. Para la vigencia 2018, el valor del impuesto predial unificado no podrá ser superior al 25% del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior. ..."	**Documental:** Acuerdo 003 del 23 de febrero de 2018 "*POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA AL ACUERDO 024 DE 2017 QUE MODIFICÓ EL ESTATUTO DE RENTAS DEL MUNICIPIO DE EL ESPINAL"* (pág. 67-74, archivo017 del expediente electrónico)
3.Mediante Acuerdo 023 del 22 de diciembre de 2018, el Concejo Municipal modificó las tarifas del Impuesto predial Unificado a partir de enero de 2019 de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011.	**Documental:** Acuerdo No. 023 del 22 de diciembre de 2018 "*POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTICULOS 41, 47, 50, 64, 75, 76, 77, Y 106 DEL ESTATUTO DE RENTAS DEL MUNICIPIO DE EL ESPINAL TOLIMA CONTEMPLADOS EN EL ACUERDO 025 DE 2008"* (Pág. 373-383, y 480-490, archivo003 y Pág. 85-95, archivo 017 del expediente electrónico)
4.Que el Concejo Municipal a través de Acuerdo No. 020, modificó el artículo 1º y los parágrafos 1 y 2, del Acuerdo 023 de 2018 que modificaron el artículo 41 del Acuerdo 025 de 2008, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011, estableció	**Documental:** Acuerdo 020 del 23 de diciembre de 2019 "*POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA, UNIFICA, MODIFICA Y ELIMINA UNOS ARTÍCULOS Y PARÁGRAFOS DEL ACUERDO 023 DE 2018, EL ACUERDO*

las tarifas y rangos del impuesto predial unificado para el año **2020**.	*024 DE 2017 Y ACUERDO 001 DE 2019, LOS CUALES MODIFICARON EL ACUERDO 025 DE 2008, ESTATUTO DE RENTAS DEL MUNICIPIO DEL MUNICIPIO DE EL ESPINAL TOLIMA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*. (Pág.333-372, y 439-479, archivo 003 y pág. 26-66, archivo017 del expediente electrónico)
5.Que el alcalde municipal de El Espinal en ejercicio de la facultad conferida por el Gobierno nacional a través de Decretos 417 y 461 de 2020, y con el fin de tener recursos disponibles para cumplir a cabalidad con el presupuesto y para enfrentar la crisis por Covid 2019 y, futuras calamidades, dispuso reliquidar el Impuesto Predial Unificado de la vigencia 2020.	**Documental:** Decreto 101 del 06 de mayo de 2020 "*por medio del cual se disminuye la tarifa del impuesto predial Unificado"* y Decreto 105 del 21 de mayo de 2021 "*por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal del Municipio de El Espinal.* (Pág. 384 – 387 y 388-393, 491-494 archivo003 y Pág. 75 – 84, y 495-500 archivo 017 del expediente electrónico)
6.Que la Secretaria de Hacienda del municipio de El Espinal, liquidó el Impuesto Predial para el año 2020, de los predios de propiedad de la demandante e identificados con ficha catastral Nos. 000100020221000, 000100010168000, 000200010007000, 000300020483000, No. 000300020481000, 000100010194000, 000300020087000, 000300020994000, 010200320022000, 000100020129000, 000100020258000, 010101500006000, 000100020219000, y 000300020676000. Para efecto de liquidar el Tributo, se tomó como fundamento lo dispuesto en el Decreto Municipal 101 de 2020	**Documental:** Facturas Impuesto Predial y Complementarios año 2020, Nos. 2020104289, predios denominados Veracruz, -Declaración **VALERY STEFANY CUELLAR GARCÍA** quien se desempeñaba como directora Administrativa de rentas y fiscalización DE El Espinal, desde enero de 2020 (Pag.92-331, archivo003 y 030 del expediente electrónico)
7.Que la demandante formuló recurso de reconsideración en contra las facturas que determinaron el monto a pagar por concepto de impuesto predial correspondiente al año gravable 2020 y, el cual fue despachado negativamente por la administración, a través de los actos administrativos acusados.	**Documental:** Recurso de Reconsideración radicado ante el accionado, el 30 de julio, 12 de agosto y 30 de septiembre de 2020 y, Resoluciones Nos. 280 del 21 de junio de 2021, 275 del 18 de junio de 2021, 284 del 21 de junio de 2021, 283 del 21 de junio de 2021, 276 del 21 de junio de 2021, 500 del 30 de junio de 2021, 501 del 30 de junio de 2021, 279 del 21 de junio de 2021, 278 del 21 de junio de 2021, 281 de fecha 21 de junio de 2021, 262 del 16 de junio de 2021, 282 del 21 de junio de 2021, 498 del 30 de junio de 2021 y 499 del 30 de junio de 2021 proferidas por el Secretario de Hacienda Municipal (Pág. 103-331, arcchivo003 del expediente electrónico)
8. Que el alcalde municipal de El Espinal ordenó suspender los trámites de liquidación de la obligación objeto de los beneficios contemplados en el artículo 6 y 7 del Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo de 2020, adoptado mediante Decreto No. 105 del 21 de mayo de 2020.	**Documental:** Decreto 158 del 19 de octubre de 2020 "*por medio del cual se suspenden los beneficios contemplados en los artículos 2 y 3 del decreto Municipal No. 105 del 21 de mayo de 2020 en concordancia con el Decreto Legislativo Número 678 del 21 de mayo de 2020."*

<table>
<tr><td></td><td>(Pág.99-100, archivo017 del expediente electrónico)</td></tr>
<tr><td>9.Que María del Rosario Cortes Gómez realizó por concepto de Impuesto Predial Unificado - vigencia 2020, los siguientes pagos:

<table>
<tr><th>PREDIO</th><th>FICHA</th><th>VALOR/ FECHA PAGO</th></tr>
<tr><td>Veracruz</td><td>00-01-0002-0221-000</td><td>$4.415.200/
25/03/2021</td></tr>
<tr><td>El Triunfo</td><td>00-01-0001-0168-000</td><td>$4.045.900/
25/03/2021</td></tr>
<tr><td>Las Nieves 1</td><td>00-02-0001-0007-000</td><td>$6.157.600/
25/03/2021</td></tr>
<tr><td>Lote 6 San Rafael</td><td>00-03-0002-0483-000</td><td>$1.385.700/
25/03/2021</td></tr>
<tr><td>Lote 4 Santa Inés</td><td>00-03-0002-0481-000</td><td>$1.385.700 /
$26/03/2021</td></tr>
<tr><td>La Cabaña</td><td>00-01-0001-0194-000</td><td>$12.203.300 /
26/03/2021</td></tr>
<tr><td>El olivo</td><td>00-03-002-0087</td><td>$5.002.400
25/03/2021</td></tr>
<tr><td>LO 2 B</td><td>00-03-0002-0994-000</td><td>$686.300
25/03/2021</td></tr>
<tr><td>Calle 10 9 79 85</td><td>01-02-0032-00022-000</td><td>$2.929.800
25/03/2021</td></tr>
<tr><td>LO 5</td><td>00-01-0002-0129-000</td><td>$862.900
25/03/2021</td></tr>
<tr><td>La Marta</td><td>00-01-002-0258-000</td><td>$6.380.400
26/03/2021</td></tr>
<tr><td>C 9 IN 40</td><td>01-01-0150-0006-000</td><td>$2.072.000
25/03/2021</td></tr>
<tr><td>El Palmar</td><td>00-01-0002-0219-000</td><td>$2.266.300
25/03/2021</td></tr>
<tr><td>El Encanto</td><td>00-03-0002-0676-000</td><td>26/03/2021</td></tr>
</table>
</td><td>Documental: Certificación expedida por el Tesorero Municipal de El Espinal Tolima adiada 3 de mayo de 2022.

(Pág. 96-98, archivo017 del expediente electrónico)</td></tr>
<tr><td>10.Que el 19 de noviembre de 2020, la alcaldía Municipal remitió al Tribunal Administrativo del Tolima los decretos</td><td>Documental: Oficio No. 009629 del 19 de noviembre de 2020</td></tr>
</table>

Municipales No. 101 y 105 del 06 y 21 de mayo de 2020, para control inmediato de legalidad.	(Pág. 417-418, archiv003 del expediente electrónico)
11. Que el Tribunal Administrativo del Tolima mediante auto del 1 de diciembre de 2020, avocó conocimiento del medio de control automático de legalidad frente al Decreto 101 del 06 de mayo de 2020 proferido por el alcalde municipal de El Espinal y, mediante providencia del 5 de abril de 2021, lo declaró no ajustado a derecho. Posteriormente, a través de proveído del 30 de septiembre de 2021, declaró no ajustado a derecho el Decreto 105 del 21 de mayo de 2020	**Documental:** Providencia del 05 de abril de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima. (pág.395-416, y 502-523 y 421-438, y 528 -545 archivo003 del expediente electrónico)

8.2 Del análisis del caso

Teniendo en cuenta lo anterior, procede el despacho a analizar si la parte actora logró desvirtuar la presunción de legalidad de que gozan los actos administrativos demandados, para tal efecto, habrá de tenerse en cuenta los siguientes hechos relevantes para resolver la controversia:

-Que a través de Acuerdo 020 del 23 de diciembre de 2019, el Concejo Municipal de El Espinal, modificó el artículo 1º y 2º del Acuerdo 023 de 2018, modificatorio del artículo 41 del Acuerdo 025 de 2008 y, dispuso para la vigencia 2020, mantener vigentes las tarifas y rangos señalados en el año gravable 2019, así:

> "***Artículo 41. TARIFAS DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO****: "A partir del enero de 2020 y de conformidad con el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011, se establecen como tarifas de Impuesto Predial Unificado las siguientes:*
>
> *1.**PARA PREDIOS URBANOS**: EDIFICADOS Y NO EDIFICADOS las tarifas en millaje serán las siguientes:*

AVALUO CASTRAL	**TARIFA 2020**
DE $ 1 a $25.000.000	4 x 1.000
DE $25.000.001 a 50.000.000	5 x 1.000
DE $50.000.001a100.000.000	7 x 1.000
DE $100.000.001 a 150.000.000	9 x 1.000
DE $150.000.001 a 200.000.000	11 x 1.000
DE 200.000.001 EN ADELANTE	12 x 1.000

> **2. PARA PREDIOS RURALES**: Se aplicarán las siguientes tarifas:

AVALUO CASTRAL	**TARIFA 2020**
DE $ 1 a $25.000.000	4 x 1.000

DE $25.000.001 a 50.000.000	6 x 1.000
DE $50.000.001a100.000.000	8 x 1.000
DE $100.000.001 a 150.000.000	10 x 1.000
DE $150.000.001 a 200.000.000	12 x 1.000
DE 200.000.001 EN ADELANTE	13.5 X 1.000

"Parágrafo 1. *Límite del pago del Impuesto: el pago del impuesto tendrá un límite como se contempla en el artículo segundo de la Ley 1995 del 20 de agosto de 2019 que a la letra dice: "…"*

Parágrafo 2: Limite al valor del Impuesto predial a pagar: *Para la vigencia fiscal 2020, el valor del impuesto predial unificado no podrá ser inferior al monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior.*

"ARTICULO 2.-Modifiquese el artículo primero del Acuerdo 001 de 2019, que modificó el artículo 47 del Acuerdo 025 de 2008, EL CUAL QUEDARÁ ASI:

"ARTICULO 47. INCENTIVOS TRIBUTARIOS. *Los contribuyentes del impuesto predial que deban únicamente la vigencia* ***2.020****, tendrán los siguientes beneficios tributarios.*

Aquellos que cancelen el impuesto predial durante los meses de ***enero, febrero y marzo del 2020****, tendrán un descuento del DIEZ (10%) por ciento sobre el valor del Impuesto Predial Liquidado.*

Aquellos que cancelen el impuesto predial durante el mes de ***abril y mayo de 2020****, tendrán un descuento del CINCO (5%) por ciento sobre el valor del Impuesto Predial Liquidado.*

Los contribuyentes que cancelen a partir ***del primero (1) de junio de 2020*** *se les liquidarán el total del impuesto a cargo con intereses moratorios y sin incentivos"*

"…"

- Posteriormente el alcalde municipal, en ejercicio de la facultad otorgada en el Decreto 417 y 461 de 2020, expidió el decreto 101 de 2020, y dispuso reliquidar el Impuesto Predial Unificado con fundamento en las tarifas allí establecidas, y en el parágrafo tercero del artículo primero señaló que los contribuyentes que habían hecho el pago de la vigencia 2020, podían solicitar mediante oficio dirigido a la Secretaria de Hacienda la revisión de su liquidación y en caso de ser favorable para el contribuyente dichos valores se compensarían para la vigencia 2021. En dicho acto administrativo estableció:

"ARTICULO PRIMERO: MODIFIQUESE EL ARTICULO 1º DEL ACUERDO MUNICIPAL 020 DE 2019 QUE MODIFICA EL ARTICULO 41 DEL ACUERDO MUNICIPAL 025 DEL 2008, EL CUAL QUEDARÁ ASÍ:

ARTICULO 41.- TARIFAS DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO:

Desde la vigencia 2020 y de conformidad con el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011, se establecen como tarifas de Impuesto predial Unificado, las siguientes:

*1.**PARA PREDIOS URBANOS**: EDIFICADOS Y NO EDIFICADOS …*

AVALUO CASTRAL	***TARIFA 2020***
DE $ 1 a $25.000.000	*3 x 1.000*
DE $25.000.001 a $50.000.000	*4 x 1.000*
DE $50.000.001 a $100.000.000	*5 x 1.000*
DE $100.000.001 a $150.000.000	*6 x 1.000*
DE $150.000.001 a $200.000.000	*7 x 1.000*
DE $200.000.001 a $250.000.000	*8 x 1.000*
DE $250.000.001 a $300.000.000	*9 x 1.000*
DE $300.000.001 a $400.000.000	*10 x 1.000*
DE $400.000.001 a $500.000.000	*10.5 x 1.000*
DE $500.000.001 EN ADELANTE	*11 x 1.000*

*2. **PARA PREDIOS RURALES**: Se aplicarán las siguientes tarifas:*

AVALUO CASTRAL	***TARIFA 2020***
DE $ 1 a $25.000.000	*3 x 1.000*
DE $25.000.001 a 50.000.000	*4 x 1.000*
DE $50.000.001a1 00.000.000	*5 x 1.000*
DE $100.000.001 a 150.000.000	*6 x 1.000*
DE $150.000.001 a 200.000.000	*7 x 1.000*

DE 200.000.001 a $250.000.000	*8 x 1.000*
DE 250.000.001 a $300.000.000	*9 x 1.000*
DE 300.000.001 a $400.000.000	*10 x 1.000*
DE 400.000.001 a $500.000.000	*10.5 x 1.000*
DE 500.000.001 a$1.000.000.000	*11 x 1.000*
DE $1.000.001 EN ADELANTE	*12 x 1.000*

***"PARÁGRAFO PRIMERO. - LIMITE DEL PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL**. Para la liquidación del impuesto predial, y conforme a lo estipulado en la normatividad nacional vigente Ley 1995 de 2019, ley 44 de 1990 y Ley 1450 de 2011 y el presente decreto, se generarán las liquidaciones de la vigencia 2020"*

Posteriormente, a través de Decreto 105 del 21 de mayo de 2020, se modificó el artículo 41 del acuerdo 025 de 2008, en el sentido de eliminar el parágrafo 2º que imponía un límite a la liquidación del impuesto predial unificado, la cual no podía ser inferior al monto liquidado por el mismo concepto del año inmediatamente anterior

-Que el municipio de El Espinal a través de las siguientes facturas, con fundamento en los dispuesto en la Ley 1450 de 2011 y Decreto Municipal 101 del 06 de mayo de 2020, determinó el impuesto predial a cargo de los inmuebles de propiedad de la señora María del Rosario Cortés de Gómez, así:

No. Factura	**Ficha catastral**	**Valor a pagar**
2020104289	000100020221000	$3.360.930 Avalúo 2020 $336.093.000*10x1.000
2020103836	000100010168000	$3.079.830 Avalúo 2020 $307.983.000*10x1.000
2020105236	000200010007000	$4.687.316 Avalúo2020 $446.411.000 *10.5x1.000
2020107843	000300020483000	$1.054.844 Avalúo2020 $150.692.000 *7x1.000
2020107841	000300020481000	$1.054.844 Avalúo2020

		$150.692.000*7x1.000
2020103856	000100010194000	$9.289.412 Avalúo2020 $844.492.000 *11x1.000
2020107452	000300020087000	$3.807.930 Avalúo2020 $380.793.000 *10x1.000
2020108174	000300020994000	$522.398 Avalúo2020 $124.562.000*6x1.000
2020118619	010200320022000	$2.230.228 Avalúo2020[9] $351.370.000 *10x1.000
2020104209	000100020129000	$656.838[10] Avalúo2020 $183.324.000 *7x1.000
2020104314	000100020258000	$4.856.860[11] Avalúo2020 $588.997.000 *11x1.000
2020111851	010101500006000	$1.577.270[12] Avalúo2020 $204.291.000 *8x1.000
2020104287	000100020219000	$1.725.158[13] Avalúo2020 $343.732.000 *10x1.000
2020107973	000300020676000	$625.422[14] Avalúo2020

[9] *Según Resolución No.278 del 21 de junio de 2021, para la vigencia 2020, se liquidó el tributo dando aplicabilidad, al articulo 7 de la Ley 1995 de 2019, en cual enuncia el limite establecido en el artículo 6º de la Ley 44 de 1990 – Limite el impuesto: "A partir del año en e cual entre aplicación la formación catastral de los predios, en los términos de la Ley 14 de 1983, el Impuesto Predial Unificado resultante con base en el nuevo avalúo, no podrá exceder del doble del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, o de impuesto predial según sea el caso."*

[10] *Según Resolución No.281 del 21 de junio de 2021, para la vigencia 2020, se liquidó el tributo dando aplicabilidad, al artículo 7 de la Ley 1995 de 2019, en cual enuncia el límite establecido en el artículo 6º de la Ley 44 de 1990 – Limite el impuesto: "A partir del año en e cual entre aplicación la formación catastral de los predios, en los términos de la Ley 14 de 1983, el Impuesto Predial Unificado resultante con base en el nuevo avalúo, no podrá exceder del doble del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, o de impuesto predial según sea el caso*

[11] *Según Resolución No.262 del 16 de junio de 2021, para la vigencia 2020, se liquidó el tributo dando aplicabilidad, al artículo 7 de la Ley 1995 de 2019, en cual enuncia el límite establecido en el artículo 6º de la Ley 44 de 1990 – Limite el impuesto: "A partir del año en e cual entre aplicación la formación catastral de los predios, en los términos de la Ley 14 de 1983, el Impuesto Predial Unificado resultante con base en el nuevo avalúo, no podrá exceder del doble del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, o de impuesto predial según sea el caso*

[12] *Según Resolución No.282 del 21 de junio de 2021, para la vigencia 2020, se liquidó el tributo dando aplicabilidad, al artículo 7 de la Ley 1995 de 2019, en cual enuncia el límite establecido en el artículo 6º de la Ley 44 de 1990 – Limite el impuesto: "A partir del año en e cual entre aplicación la formación catastral de los predios, en los términos de la Ley 14 de 1983, el Impuesto Predial Unificado resultante con base en el nuevo avalúo, no podrá exceder del doble del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, o de impuesto predial según sea el caso"*

[13] *Según Resolución No.498 del 30 de junio de 2021, para la vigencia 2020, se liquidó el tributo dando aplicabilidad, al artículo 7 de la Ley 1995 de 2019, en cual enuncia el límite establecido en el artículo 6º de la Ley 44 de 1990 – Limite el impuesto: "A partir del año en e cual entre aplicación la formación catastral de los predios, en los términos de la Ley 14 de 1983, el Impuesto Predial Unificado resultante con base en el nuevo avalúo, no podrá exceder del doble del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, o de impuesto predial según sea el caso"*

[14] *Según Resolución No.499 del 30 de junio de 2021, para la vigencia 2020, se liquidó el tributo dando aplicabilidad, al artículo 7 de la Ley 1995 de 2019, en cual enuncia el límite establecido en el artículo 6º de la Ley 44 de 1990 – Limite el impuesto: "A partir del año en e cual entre aplicación la formación catastral de los predios, en los términos de la Ley 14 de 1983, el Impuesto Predial Unificado resultante con base en el nuevo avalúo, no podrá exceder del doble del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, o de impuesto predial según sea el caso"*

		$151.778.000 *7x1.000

-De la forma en como liquidó el impuesto predial para la vigencia 2020, la directora administrativa de rentas y fiscalización, explicó:

> ***"…PREGUNTADO.*** *Como se liquidó el impuesto predial para el año 2020.* ***CONTESTO:*** *La normatividad que se utiliza en la vigencia 2020, como ya lo había enunciado anteriormente es la normatividad nacional, en este caso de la Ley 44 de 1990, ley 1450 de 2011, y ley 1995 de 2019, … si bien … hay que tener en cuenta que en esa vigencia si bien se generaron los decreto 105 y 110 …* ***PREGUNTADO****: Usted nos puede indicar como se liquidó el impuesto predial sobre los predios de la demandante.* ***CONTESTO****: Para el caso de los predios como lo ha manifestado en varias ocasiones el Ministerio de Hacienda en sus diferentes conceptos, la normatividad hay que tiene que tener en cuenta las condiciones sobre cada uno de los predios, en este caso tomando en cuenta su condición física, su avalúo, la tarifa en este caso que la administración haya implementado y los límite expuestos en la Ley, en este sentido, el impuesto predial unificado inicia con una liquidación tomando en cuenta las tarifas establecidas en los diferentes actos administrativos, como son las tarifas en este sentido del rango del 5 *1.000 al 16 * 1.000 dependiendo de los avalúos, acto seguido hay que tener en cuenta como tal de esa tarifa se tiene la Ley 44, que la Ley 44 es un límite al impuesto que habla que ningún impuesto puede liquidarse más allá del 100% del año inmediatamente anterior tomado en cuenta, la ley 1995, enuncia en su primera parte que se debe tener en cuenta de que los predios hayan sido objeto de actualización catastral y hayan pagado conforme esa actualización catastral, en ese sentido si bien la actualización catastral se dio en la vigencia 2017 para la aplicación en la vigencia 2018, la administración municipal hace uso de un Acuerdo municipal, en este caso el Acuerdo 003 de 2018, donde se genera como tal un límite al impuesto en el cual enuncia tomando como base la liquidación de la vigencia 2017, sobre esta liquidación se hace un incremento del 25%, lo mismo pasa para el 2019 y para 2020 se toma en cuenta estas liquidaciones que toma la administración y se procede a tomar la Ley 1995, para el caso de los predios de la demandante para la mayoría de los predios se utilizó la ley 44, la Ley 44, esta enunciada en la Ley 1995, en su artículo 7º, ese artículo enuncia como lo manifesté anteriormente que tiene que ser solo hasta el máximo 100% del año inmediatamente anterior, y sobre esto aplica una tarifa, esta tarifa pues es la que está reglamentada digamos en ese sentido por los Acuerdos municipales o en su defecto por el decreto que es lo que básicamente el recurso de reconsideración debe explicar sobre las liquidación que se interpuso en la vigencia 2020****. PREGUNTADO****: Usted nos puede hacer y nos puede explicar que otras formas existen para la liquidación del impuesto predial y que se hayan aplicado para la vigencia 2020.* ***CONTESTO.*** *Iniciando la norma nacional habla de que los predios tienen una condición inicial de las tarifas, esta excepción se toma, cuando tomamos lo límites, se toma inicialmente por la misma Ley 44, por ejemplo, vámonos a un caso específico que es lo que norma como tal, si un predio es urbano pero no tiene una construcción, no tiene ningún tipo de límite, este límite automáticamente no tiene digamos una discusión se toma la tarifa plena establecida, para el caso de los predios que tiene una estatificación 1 y 2 que lo enuncia la Ley 1995 y que su avalúo es igual o inferior a 135 S.M.LM.V su liquidación es el IPC y para aquellos predios que no tiene como tal la liquidación es IPC más 8 puntos porcentuales de estrato 3 en adelante, tomando en cuenta las percepciones iniciales que hay en el articulado en este sentido, si un predio fue objeto de actualización, y pago conforme a la actualización, tiene una liquidación de IPC + 8 puntos porcentuales, como se vivió en la actualización catastral 2017 para aplicar en el 2018, hay predios que cumplieron esta condición que pasaron de lote a vivienda, reconocimiento de un área de construcción estos tuvieron bajo la normatividad una liquidación de tarifa plena, en este caso una tarifa que era del 4 *1.000, en el sentido si los predios eran de estrato 1, estrato 2 y si eran superiores al estrato 3, eran una liquidación del 5 x 1.000, acto seguido para esa vigencia en el 2018, ellos tienen la liquidación plena pagan conforme a la actualización catastral, vigencia 2019, pagan sobre la liquidación correspondiente, vigencia 2020, pagan sobre el IPC +8 puntos*

porcentuales, pues fueron actualizados y pagaron conforme esa actualización catastral, otros predios tienen la actualización de Ley 44, es enunciando el 100% que no puede ser superior al 100%, pues la liquidación de su avalúo por tarifa es superior a ese límite y por ende toma esta Ley 44, como el establecido para la liquidación, y así sucesivamente dependiendo de las condiciones de cada uno de los predios y tomando en cuenta su liquidación anterior . ***PREGUNTADO.*** *… Nos puede indicar que significa tarifa plena, en la liquidación del impuesto predial.* ***CONTESTO.*** *La tarifa plena entendiéndose bajo los conceptos de la Ley 1450 de 2011, es utilizando el avalúo catastral y la tarifa correspondiente establecida por los Concejos Municipales siempre y cuando esta tarifa no supere los límites establecidos entre el 5 x 1.000 y el 16 x 1.000, en este caso, por ejemplo si un predio tiene un avalúo de cien mil pesos o un millón de pesos, su tarifa para el caso del municipio de El Espinal actualmente es de una tarifa del 3 x 1.000, este valor, multiplicado por 1.000.000 * 3 /1.000, que es la forma en que se liquida, daría la tarifa plena .****PREGUNTADO.*** *Usted nos puede indicar porque no se pudo aplicar en la liquidación del impuesto predial sobre los predios de la demandante el IPC + 8 puntos porcentuales como ella lo estaba solicitando****. CONTESTO****: Como lo mencione anteriormente si bien la administración tuvo la actualización de acuerdo a la resolución del Agustín Codazzi en el 2017 para aplicación en el 2018, la administración municipal bajo el Acuerdo 003 de 2018, establece como tal un límite utilizando la base de la vigencia 2017, en este sentido tomando como tal la base del avalúo 2017, previo a la actualización catastral, para el 2019 sucede la misma situación en este sentido, se toma el año inmediatamente anterior en este caso la liquidación del 2018, tiene un incremento del 25% y sobre este punto hay que tener en cuenta los previos parámetros que existen en el articulado de la Ley 1995, que haberse actualizado y pagado conforme la actualización catastral.* ***PREGUNTADO****. Usted nos puede explicar que significa la actualización del impuesto predial que se haga bajo el IPC + 8 puntos porcentuales****. CONTESTO:*** *En este caso pues creería más concreto utilizar un ejemplo, el ejemplo que di fue del 2018, un predio que venía liquidando como lote por decirlo así, lote urbano tiene un reconocimiento de una construcción en el año 2018, la misma normatividad establece que tiene una tarifa plena en este caso el 4 x 1.000, sobre eso en el año 2018, paga sobre una tarifa establecida conforme la actualización catastral, para el año 2019, realiza nuevamente el pago asumiendo que lo realizó porque uno de los requisitos de la Ley haber pagado y para la vigencia 2020, automáticamente tendría esta liquidación de IPC + 8 puntos porcentuales, entendiendo pues lo que acolita esta normatividad en caso de que la persona o el predio en este sentido no haya cumplido con estos parámetros que establece la misma Ley, pues se tiene que tener en cuenta los demás articulados que existen, la Ley 1995, también establecía unos límites en este sentido o unas exenciones, por ejemplo que para los predios que eran rurales si tenían más de 100 hectáreas no podían acogerse a esta normatividad o si eran lotes urbanizables no urbanizados porque en este sentido pues ellos no tienen ningún derecho al límite sino más allá de la liquidación de su tarifa y del avalúo. PREGUNTA LA JUEZ. Y con respecto a las normas que fueron derogados el decreto 101 y 105 que influencia tenían esos en esas liquidaciones del año 2020, cuál era la normativa aplicable conforme a ellos.* ***CONTESTO****. El decreto 101 y el decreto 105, siempre tuvo enunciado como tal la misma ley que en este caso es la Ley, como ya lo enuncie, Ley 1450 de 2011, 44 de 1990, y ley 1995 de 2019, en su momento la administración en los decretos hace una modificación a las tarifas, las cuales en este sentido eran más favorables para los contribuyentes hablando de tarifas, conforme al Acuerdo 020 de 2019… eran inferiores y sobre estas de todos modos en el Decreto citaba la normatividad nacional, que fuera conforme la normatividad,. ¿O Sea … adicional a las normas que se venían aplicando al decreto de la emergencia? Si su señoría, en este caso, por ejemplo, el más practico es del lote, si el lote urbano en este sentido tenía una tarifa bajo el acuerdo 020 del 2019, del 10x1.000, bajo el Decreto 101, pues especulo no, porque en este momento no recuerdo digamos su avalúo no podía ya ser tarifa 10 sino tarifa 8, entonces era más beneficioso para el contribuyente en su debido momento. Retoma la apoderada de la parte demandada.* ***PREGUNTADO****: Usted nos puede indicar si bajo la liquidación del impuesto predial con las normas y acuerdos vigentes para el año 2020, le fue más o menos favorable esa liquidación sobre los predios de la demandante.* ***CONTESTO****. En materia de*

tarifas se puede enunciar que fue más favorable entendiendo que estas tarifas eran inferiores a las establecidas previamente, de acuerdo al análisis que se realizó de los predios se identifica que el IPC+8 puntos porcentuales no se asumía o no se manejaba para la liquidación de los predios teniendo en cuenta que en la vigencia 2018, la persona tuvo una liquidación tomando en cuenta la vigencia 2017, o sea previo a la actualización catastral y pues la normatividad siempre habla digamos de mirar cual es la norma más favorable, en ese sentido, el Decreto y las tarifas que establece ese Decreto eran más favorable para la personada demandante y sus predios.- Minuto 20.59"

-Que la señora Cortés de Gómez interpuso recurso de reconsideración en contra las facturas que fijaron el valor a pagar por Impuesto Predial Unificado correspondiente al año gravable 2020, sobre los predios de su propiedad.

-Que el municipio de El Espinal, mediante Resoluciones Nos. 280 del 21 de junio de 2021, 275 del 18 de junio de 2021, 284 del 21 de junio de 2021, 283 del 21 de junio de 2021, 276 del 21 de junio de 2021, 500 del 30 de junio de 2021, 501 del 30 de junio de 2021, 279 del 21 de junio de 2021, 278 del 21 de junio de 2021, 281 de 21 de junio de 2021, 262 del 16 de junio de 2021, 282 del 21 de junio de 2021, 498 del 30 de junio de 2021 y 499 del 30 de junio de 2021 negó el recurso de reconsideración presentado por la demandante, argumentando que, el decreto 101 de 2020, disminuía sustancialmente las tarifas, lo que redundaba en el bienestar de los contribuyentes. A grosso modo, indicó:

"…
Es menester de este Despacho informarle que la Ley 1995 de 2019, establece tres requisitos básicos para dar aplicabilidad a la liquidación del impuesto Predial Unificado, teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

a) *Que hayan sido objeto de actualización catastral*
b) *Hayan Pagado y*
c) *Que el pago sea según esa actualización*

Para el caso del predio con ficha catastral "…",resulta claro y hay que advertirlo desde ya, que si bien, sobre el mismo se realizó actualización catastral en el año 2017, misma que entró a regir en el año 2018, y que se pagó el impuesto respectivo; en el mismo, no se hizo sobre la actualización, pues tal y como lo ha determinado usted en su petición, los pagos de los años anteriores fueron inferiores a los estipulados por debajo de la actualización catastral, pues se aplicaron los límites del 25% (acuerdo municipal 003 de 2018 y acuerdo municipal 023 de 2018) para no llegar a ese pago pleno. Así mismo, para la vigencia 2019, de igual manera se presentó el mismo limite al impuesto en concordancia con al Acuerdo 003 de 2018, y que, tomado en cuenta que, por medio de la normatividad vigente, para su predio, no se había generado una liquidación por tarifa.

Teniendo en cuenta lo anterior, y, al aplicar tarifa plena para el año 2020, la liquidación del impuesto predial del inmueble objeto del presente sería:

	Tarifa plena (establecida por Ley 1450 de 2011 y Decreto Municipal 101 de mayo 6 de 2020
	*AVALUO 2020 "…" x …*1.000*

Lo anterior conforme a las disposiciones de la Ley 44 de 1990 y Ley 1450 de 2001 y el decreto 101 de 2020, el cual modificó el acuerdo municipal 020 de 2019, que establecía las siguientes tarifas y rangos:

"…"

Por motivo de la pandemia COVID – 19 y la situación que se encontraba atravesando el país en este caso el municipio, la administración conforme al decreto nacional 641 de 2021, efectúo la modificación de las tarifas del impuesto

con el decreto 101 de 2020, evidenciándose una disminución sustancial en la tarifa, en beneficio de nuestros contribuyentes, las cuales son:
…
Tomando en cuenta lo anterior enunciado, se debe dar claridad a la modificación de tarifas del Impuesto predial establecida conforme al Decreto 101 del 06 de mayo de 2020, y, para su predio con ficha catastral "…", para la vigencia actual se presenta una liquidación plena y no requiere uso del límite al impuesto generado en el artículo de la ley 44 de 1990, al ser un valor más favorable para su liquidación."

En igual sentido, explicó que el multicitado impuesto en la vigencia 2017, se liquidó con tarifa plena, conforme al Acuerdo 017 de 2016, en la vigencia 2018-2019, se aplicó el límite del 25% establecido en el artículo 6 de la Ley 44 de 1990 y, fijado en Acuerdo 003 de 2018 y 023 de 2018 y, para la vigencia 2020, con fundamento en el Decreto 101 del 06 de mayo de 2020, se hizo una liquidación plena y no requiere uso del límite al impuesto generado en el articulo de la Ley 44 de 1990, al ser un valor más favorable para su liquidación.

Sobre los argumentos del recurso, la declarante, señaló:

*"…Apoderada de la parte actora: **PREGUNTADO.** Usted ha manifestado que tenía conocimiento que los decretos 101 y 105 fueron declarados por el Tribunal Administrativo, teniendo en cuenta que conocía que esos decretos fueron declarados nulos, mi pregunta es porque al momento de resolverse los recursos de reconsideración, lo hicieron con base en esos decretos, ya declarados nulos.* ***CONTESTO.*** *Si bien es cierto que los actos administrativos tienen nulidad, esta nulidad se da en la vigencia 2021, al momento de resolver la administración como tal los recursos de reconsideración debe tomarse en cuenta que la liquidación del impuesto predial en específico la factura de la vigencia 2020 utilizaba esta normatividad por lo cual la administración debe dar respuesta sobre la liquidación en su debido momento, en la normatividad o en el recurso de reconsideración se le explicaba también a la contribuyente y a los contribuyentes que hicieron dicha solicitud las razones por las que aún se explicaba el decreto 101, en este sentido, y el Decreto 105, entendiendo que el decreto 105, derogaba un articulado del decreto 101, pero la liquidación como tal se estaba tomando en cuenta la ley nacional y el Decreto 101, por ende, la administración explica o resuelve los recursos entendiendo que la liquidación fue previa a la respuesta del decreto que se derogó…"*

-Que el 5 de abril de 2021, el Tribunal Administrativo del Tolima declaró no ajustado a derecho el Decreto 101 de 06 de mayo de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de El Espinal, con fundamento en la falta de competencia del alcalde para modificar el acuerdo municipal a través del cual se estableció el Estatuto de Rentas del citado municipio. Igualmente, en providencia del 30 de septiembre de 2021, declaró no ajustado a Derecho el Decreto 105 del 21 de mayo de 2020, toda vez, que al haber modificado el Decreto 101 de 2020, debía correr su misma suerte.

Conforme los argumentos de la demanda, procede esta instancia judicial a abordar cada uno de los cargos formulados por la parte actora, así:

8.2.1 Manifiesta ilegalidad de los actos demandados por haber desaparecido su fundamento jurídico

Aduce, que el presente caso los actos demandados están viciados de ilegalidad porque se dictaron con fundamento en una norma que fue declarada contraria a derecho por el Tribunal Administrativo del Tolima, el 5 de abril de 2021, en ejercicio

del control inmediato de legalidad. En su criterio, al haber desaparecido del ordenamiento jurídico el Decreto 101 de 2020 que sirvió de fundamento para expedir las facturas, perdieron fuerza ejecutoria y por ende, se produjo el decaimiento del acto administrativo previsto en el articulo 91 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En ese contexto, habrá que indicar, que dicha norma dispone:

> *"ARTÍCULO* **91.** *Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:*
>
> *1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo contencioso administrativo.*
> *2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.*
> *3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que correspondan para ejecutarlos.*
> *4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.*
> *5. Cuando pierdan su vigencia."*

La jurisprudencia del Consejo de Estado al decaimiento del acto administrativo, ha dicho[15]:

> *"El decaimiento de un acto administrativo se produce cuando las disposiciones legales o reglamentarias sobre las cuales se sustenta o se fundamenta su expedición desaparecen del ordenamiento jurídico, como consecuencia bien de la declaratoria de inexequibilidad o de la nulidad de la norma legal en la cual se sustenta el acto administrativo; este fenómeno también se presenta si los actos administrativos son anulados o suspendidos por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa; una vez ocurre el decaimiento de un acto administrativo, la consecuencia jurídica que se produce es impedir que hacia el futuro siga produciendo efectos."*[16]
>
> *Pues bien, se reitera que una de las causales de pérdida de fuerza ejecutoria de un acto administrativo, es justamente que desaparezca su fundamento de derecho, a lo que la doctrina y la jurisprudencia han denominado como decaimiento".*

Recientemente, la mencionada Corporación, señaló[17]:

> *"1. Los actos administrativos una vez son publicados o notificados, según se trate de actos generales o de carácter particular y concreto, son de obligatorio cumplimiento tanto para la Administración como para las personas, mientras no pierdan su fuerza ejecutoria.*
>
> *La fuerza ejecutoria de los actos administrativos hace referencia a su obligatoriedad y a sus efectos vinculantes, de modo que una vez se pierde, desaparece la potestad de la Administración para exigir su cumplimiento, así como la facultad de las personas para reclamar su ejecución.*
>
> *Según el artículo 91 del CPACA, la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos puede darse, entre otras circunstancias, cuando desaparecen los fundamentos de derecho que le dieron origen, fenómeno que se conoce como el decaimiento del acto administrativo. Esto ocurre, por ejemplo, cuando*

[15] C.E. Sentencia del 22 de febrero de 2017, Sección Tercera – Subsección A, Expediente 58352, Consejero Ponente: Hernán Andrade Rincón.
[16] Sentencia del 22 de febrero de 2017, Sección Tercera – Subsección A, Expediente 58352, Consejero Ponente: Hernán Andrade Rincón.
[17] C.E. Sección Cuarta, Rad.05001-23-33-000-2016-00863-01 (25050), sentencia del 10 de febrero de 2022

se declarara la inexequibilidad de la norma de orden legal en la que se fundamentó la expedición del acto.

La pérdida de fuerza ejecutoria por decaimiento opera por ministerio de la ley o de pleno derecho, de modo que no es necesario que exista un pronunciamiento judicial previo que declare su ocurrencia. Lo anterior, porque, como lo ha señalado la Sala[18] , no existe una acción o medio de control para solicitar la pérdida de fuerza ejecutoria de un acto administrativo, en la medida en que la pérdida de ejecutoria no es una causal de nulidad, de ahí que no sea posible alegarla por esa vía.

Ahora bien, según lo ha explicado la Sección[19] , los efectos del decaimiento del acto administrativo son hacia el futuro, desde el momento en que desaparece su fundamento de derecho, de modo que no afecta las situaciones consumadas o definidas en el tiempo en que el acto era obligatorio y vinculante, en virtud de los principios de seguridad jurídica y confianza legítima."

Del acervo probatorio que reposa en el *sub-lite*, se advierte que el municipio de El Espinal, para el caso de los predios de propiedad de la demandante, liquidó el impuesto predial aplicando los rangos y tarifas establecidas en el Decreto 101 de 2020, el cual si bien había sido expedido con fundamento en las facultades otorgadas por el decreto legislativo 461 de 2020, lo cierto es que por virtud del estudio del control inmediato de legalidad realizado por el Tribunal Administrativo del Tolima desapareció del mundo jurídico y, por ende, los actos que se deriven de aquel pierden su fuerza ejecutoria por la desaparición de sus fundamentos de derecho en los términos del artículo 91 No. 2 del CPACA.

En este caso, es claro que la situación particular y concreta de la demandante se afecta por los efectos *ex tunc* de la declaración de nulidad[20], ello, por cuanto las facturas que liquidaron el impuesto predial no habían quedado en firme, en razón al recurso de reconsideración presentado por la propietaria de los predios. En tales condiciones, sí bien es cierto la nulidad se dio tiempo después de haber expedido las facturas, lo cierto es que al estar en discusión dicha actuación, su situación no estaba consolidada y, por tanto, se afectó con los efectos de la declaratoria judicial de no estar ajustados a derecho; situación que valga señalar, debió ser tenida en cuenta por la administración al momento de resolver los recursos, pues no era posible pretender mantener vigente una actuación cuyo fundamento había desaparecido del ordenamiento legal.

En ese orden de ideas, no cabe duda que la administración erró al resolver los recursos de reconsideración (junio de 2021), en tanto, omitió considerar que previo a ello, el Tribunal Administrativo del Tolima había declarado no ajustado a derecho el Decreto 101 de 2020, lo que sin lugar a dudas afectaba la situación particular de la demandante.

Analizando entonces lo anterior y como quiera que para la fecha en que se resolvieron los recursos de reconsideración demandados dentro del presente

---

[18] C E Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Rad.: 25000- 23-42-000-2014-03980-01(AC). Sentencia del 29 de enero de 2015

[19] CE, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 11001-03-27-000-2016-00012-00(22362). Sentencia del 15 de agosto de 2018. C.P. Milton Chaves García.

[20] *"(…) Es claro que la nulidad de un acto administrativo produce efectos ex - tunc, es decir, se retrotrae la actuación desde el momento en que se profirió el acto administrativo anulado, por consiguiente, queda la situación jurídica en el estado en que se encontraban antes de la expedición de dicho acto; por lo tanto, si se declara la nulidad de un acto administrativo que había revocado otro acto administrativo, la consecuencia es que el acto revocado cobra nuevamente vigencia, incluida su presunción de legalidad. (…)"*C.E.. Sección Segunda, Sentencia del 23 de junio de 2016, radiación41001-23-33-000-2012-00238-01

asunto, ya había sido resuelto el estudio de legalidad del Decreto 101 de 2020, encontrándolo el Tribunal Administrativo del Tolima no ajustado a derecho, los fundamentos de la liquidación de las facturas demandadas había desaparecido y por lo tanto su fuerza ejecutoria, razones que permiten concluir que no era posible mantener la decisión o insistir en sus efectos y como consecuencia entonces debe declararse la nulidad de todos y cada uno de los acá actos enjuiciados.

8.3 **Restablecimiento del derecho**

Como consecuencia de la declaratoria de nulidad antes estudiada y a título de restablecimiento del derecho, el municipio de El Espinal no puede cobrar el impuesto establecido en las facturas Nos. 2020104289, 2020103836, 2020105236, 2020107843, 2020107841, 2020103856, 2020107452 2020108174, 2020118619, 2020104209, 2020104314, 2020111851, 2020104287, 2020107973, sino que se ordenará que **reliquide** el Impuesto Predial Unificado de la vigencia 2020, sobre los predios identificados con ficha catastral No. 000100020221000, 000100010168000, 000200010007000, 000300020483000, No. 000300020481000, 000100010194000, 000300020087000, 000300020994000, 010200320022000, 000100020129000, 000100020258000, 010101500006000, 000100020219000, y 000300020676000, aplicando para el efecto la normatividad vigente en dicho año, Se precisa que el ente territorial debe analizar en cada caso sí cumple o no con las condiciones para ser beneficiario del límite del incremento establecido en el artículo 2º de la Ley 1995 de 2019; lo anterior, en razón a que en el presente medio de control no existe certeza que el impuesto predial del año 2019, haya sido pagado sobre el avalúo que arrojó la actualización catastral que entró en vigencia en el año 2017.

En igual sentido, se ordenará al ente territorial que lo pagado por la contribuyente con fundamento en los actos administrativos demandados, sea imputado a la nueva liquidación, teniendo en cuenta los porcentajes de descuento que señala la norma con la que se hará la nueva, atendiendo las fechas de pago y descuentos vigentes para dicha época (2020); y en caso de resultar diferencia a favor de la señora Cortés de Gómez, deberán proceder a su devolución o compensación.

Finalmente, en lo que respecta al principio de favorabilidad tributaria, vale precisar que en virtud de lo dispuesto en el parágrafo 5 del artículo 282 de Ley 1819 de 2016, que modificó el artículo 640 del Estatuto Tributario, este solo aplica para el régimen sancionatorio tributario, razones por las que no se hará un estudio adicional en el asunto que nos ocupa.

9. **RECAPITULACIÓN**

Analizando entonces lo anterior y como quiera que para la fecha en que se resolvieron los recursos de reconsideración dentro del presente asunto, ya había sido resuelto el estudio de legalidad del Decreto 101 de 2020, encontrándolo el Tribunal Administrativo del Tolima no ajustado a derecho, los fundamentos de derecho de la liquidación de las facturas demandadas había desaparecido, razones que permiten concluir que no era posible mantener la decisión o insistir en sus efectos, por lo que debe declararse la nulidad de los actos demandados. A título de restablecimiento del derecho, la accionada con fundamento en la normatividad

municipal vigente para el año 2020, deberá reliquidar el impuesto predial unificado sobre los predios identificados con ficha catastral Nos. 000100020221000, 000100010168000, 000200010007000, 000300020483000, 000300020481000, 000100010194000, 000300020087000, 000300020994000, 010200320022000, 000100020129000, 000100020258000, 010101500006000, 000100020219000, y 000300020676000 para la mencionada vigencia, y en caso de generarse excedentes, deberán reintegrarse o compensarse a la parte actora.

10. CONDENA EN COSTAS.

El artículo 188 del CPACA sobre la condena en costas señala que en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil, pese a ello y como quiera que el compilado normativo antes mencionado fue derogado por el Código General del Proceso, serán estas las normas aplicables en el caso concreto para la condena y liquidación de costas.

Ahora bien, el artículo 365 del CGP dispone que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, súplica, queja, casación, revisión o anulación que haya propuesto.

De otro lado en relación con las agencias en derecho, en el presente caso se observa que las pretensiones fueron despachadas desfavorablemente, razón por la cual de conformidad con con el Acuerdo PSAA16-10554 del 5 agosto de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, se fijarán las agencias en derecho a cargo de la demandante, **en la suma equivalente al 4% de lo pedido en la demanda.**

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ,** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar la nulidad de las facturas Nos. 2020104289, 2020103836, 2020105236, 2020107843, 2020107841, 2020103856, 2020107452, 2020108174, 2020118619, 2020104209, 2020104314, 2020111851, 2020104287, y 2020107973 que liquidaron el Impuesto Predial Unificado y, las resoluciones Nos. 280 del 21 de junio de 2021, 275 del 18 de junio de 2021, 284 del 21 de junio de 2021, 283 del 21 de junio de 2021, 276 del 21 de junio de 2021, 500 del 30 de junio de 2021, 501 del 30 de junio de 2021, 279 del 21 de junio de 2021, 278 del 21 de junio de 2021, 281 del 21 de junio de 2021, 262 del 16 de junio de 2021, 282 del 21 de junio de 2021, 498 del 30 de junio de 2021 y 499 de fecha 30 de junio de 2021, expedidas por la Secretaría de Hacienda Municipal de El Espinal, mediante las cuales se estableció el Impuesto Predial Unificado a cargo de los predios identificados con ficha catastral 000100020221000, 000100010168000, 000200010007000, 000300020483000, 000300020481000, 000100010194000, 000300020087000, 000300020994000, 010200320022000, 000100020129000, 000100020258000, 010101500006000, 000100020219000, y 000300020676000, para la vigencia 2020, de acuerdo con lo expuesto en precedencia.

SEGUNDO: A título de restablecimiento del derecho, el municipio de El Espinal deberá **RELIQUIDAR** el Impuesto Predial Unificado de la vigencia 2020, sobre los citados predios, aplicando para el efecto la normatividad que quedó vigente para dicha vigencia fiscal. Además, y en caso de resultar diferencias entre lo cancelado por la señora María del Rosario Cortés de Gómez y el nuevo saldo a pagar, deberán devolverse o compensarse las sumas de dinero que hayan sido canceladas en exceso.

TERCERO: CONDENAR en costas a la parte demandada, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 188 del CPACA y 365 del CGP, para lo cual se fija la suma equivalente al 4% de lo pedido en la demanda, como agencias en derecho.

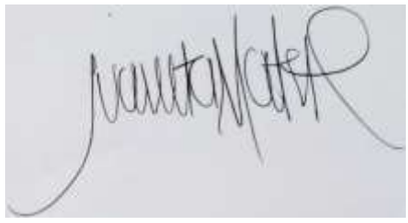
CUARTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

QUINTO: Para efectos de la notificación de la presente sentencia, se ordena que por Secretaría se realice conforme lo dispuesto en los artículos 203 y 205 del C.P.A.C.A., modificado por la Ley 2080 de 2021.

SEXTO: En firme este fallo, efectúense las comunicaciones del caso para su cabal cumplimiento, expídanse copias con destino y a costa de las partes, con las precisiones del artículo 114 del C.G.P. las que serán entregadas a los apoderados judiciales que han venido actuando.

SÉPTIMO: Archívese el expediente, previas las anotaciones correspondientes.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JUANITA DEL PILAR MATIZ CIFUENTES
Juez