

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.
DECRETO No. 045 DEL 31 DE MARZO DE 2020
SOLICITANTE: MUNICIPIO DE CARAMANTA
RADICADO: 05001-23-33-000-2020-01536-00

De conformidad con el trámite señalado, el 15 de mayo se dispuso avocar conocimiento de dicho decreto y fijar un aviso en la Secretaría de la Corporación por el término de diez (10) días para que los ciudadanos interesados intervinieran. Posteriormente, se dio traslado al Ministerio Público para que presentara su concepto.

INTERVENCIONES.

Durante el término señalado en el aviso no se registró intervención alguna, ni siquiera por parte de las autoridades municipales de Caramanta.

Concepto del Ministerio Público.

La señora Procuradora 112 Judicial II Administrativa, presentó concepto de fondo sobre el asunto, solicitando se declare la legalidad del Decreto objeto de control y como fundamento de ello manifestó que existe relación entre los hechos que motivaron la expedición del Decreto y la necesidad de las medidas que en él se adoptaron, dada la dificultad para desarrollo de actividades comerciales de la población afectando sus ingresos, todo ello derivado de la pandemia que motivo la declaratoria de estado de emergencia, social y ecológica adoptada por el Gobierno Nacional a través del Decreto 417 de 2020, debiendo acudir el municipio al otorgamiento de descuentos en intereses moratorios de impuestos predial e industria y comercio como alternativas que faciliten el recaudo de impuestos y así permitir financiamiento de soluciones o mitigación de necesidades a sus habitantes en sectores más vulnerables.

Expresó que en su criterio se satisface el requisito de conexidad ya que las medidas adoptadas guardan relación directa con los efectos que pretende conjurar el Decreto, medidas estas, urgentes, necesarias y tendientes a la mitigación de impactos económicos negativos, sin arriesgar el equilibrio financiero de la entidad, brindando alternativas para el contribuyente, que faciliten además el recaudo tributario adecuándolo a la realidad ocasionada por la pandemia en donde se limitó por ejemplo el ejercicio de actividades comerciales de las cuales dependen sectores de la población y de quienes

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.
DECRETO No. 045 DEL 31 DE MARZO DE 2020
SOLICITANTE: MUNICIPIO DE CARAMANTA
RADICADO: 05001-23-33-000-2020-01536-00

no percibieron ingresos en esta época o se vieron mermados significativamente lo que redundó en su capacidad económica.

Concluyó que la medida se encuentra relacionada íntimamente con las adoptadas por el Gobierno Nacional dentro del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 para efectos de conjurar la crisis generada por esta pandemia y que en su expedición se, dio cumplimiento a los requisitos de competencia, de forma y de fondo, conexidad entre la medida y las causas que la originaron, proporcionalidad, transitoriedad, conformidad con el ordenamiento jurídico.

CONSIDERACIONES DE LA SALA.

El artículo 1º de la Constitución Política establece que Colombia es un Estado Social de Derecho, por lo tanto, en todo el ordenamiento jurídico se proyectan, los derechos, valores y principios que lo fundamentan; entre ellos, el principio de legalidad, con base en el cual, las actuaciones del Estado están sometidas obligatoriamente a los mandatos legales y constitucionales o de manera más general en normas preestablecidas.

Así lo ha entendido la Corte Constitucional:

“En Colombia el principio de legalidad ha sido entendido como una expresión de racionalización del ejercicio del poder, esto es, como el sometimiento de las actuaciones de quienes desempeñan funciones públicas a norma previa y expresa que las faculden. Dicho principio está formulado de manera expresa en la Carta Política, y se deduce inequívocamente de ciertos preceptos.

Así las cosas, encontramos que el artículo 1 constitucional señala que Colombia es un Estado Social de Derecho, lo cual conlleva necesariamente la vigencia del principio de legalidad, como la necesaria adecuación de la actividad del Estado al derecho, a los preceptos jurídicos y de manera preferente a los que tienen una vinculación más directa con el principio democrático, como es el caso de la ley.

En el mismo sentido, se encuentra el artículo 6 de la Constitución Política que, al referirse a la responsabilidad de los servidores públicos aporta mayores datos sobre el principio de legalidad, [...] Dicha disposición establece la vinculación positiva de los servidores públicos a la Constitución y la ley, en tanto se determina que en el Estado colombiano

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.
DECRETO No. 045 DEL 31 DE MARZO DE 2020
SOLICITANTE: MUNICIPIO DE CARAMANTA
RADICADO: 05001-23-33-000-2020-01536-00

rige un sistema de responsabilidad que impide a sus funcionarios actuar si no es con fundamento en dichos mandatos”¹.

Pero dicho principio no se agota en el sometimiento de la actuación al derecho, pues va de la mano de lo que se conoce como presunción de legalidad y que consiste, en que la actuación no solo debe estar ajustada a derecho, sino que además, se presume, por seguridad jurídica y en procura de la convivencia pacífica, que así es y por tal razón obliga a sus destinatarios.

Para el caso de los *actos administrativos*, esta característica tiene fundamento legal en el artículo 88 de la Ley 1437 de 2011, que prescribe: “Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar”.

Sin embargo, en algunos casos debido a la importancia, la sensibilidad y las implicaciones de las materias que la norma regula, el constituyente o el legislador previeron mecanismos especiales para su revisión, que rompen con la lógica de la jurisdicción rogada, e incluso, de la presunción de legalidad o constitucionalidad.

En efecto, hay algunas leyes a las que el constituyente no les presume su legalidad y no autoriza su vigencia hasta tanto no se haya verificado su concordancia con la constitución, como es el caso de las leyes estatutarias y las aprobatorias de tratados internacionales y es lo que se conoce como control previo y automático.

En otros casos, como el de los Estados de Excepción, ese control no es previo, pero si automático, es decir, qué si bien las normas se presumen constitucionales o legales y pueden entrar en vigencia, el Constituyente o el Legislador obligan a que sean controladas de manera obligatoria y sin necesidad de que contra ellas se ejerza el derecho de acción.

¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-028 de 2006. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.
DECRETO No. 045 DEL 31 DE MARZO DE 2020
SOLICITANTE: MUNICIPIO DE CARAMANTA
RADICADO: 05001-23-33-000-2020-01536-00

Así se ha referido la Corte Constitucional al tema de los Estados de Excepción y al control de los actos proferidos al amparo de estos:

"71. El derecho constitucional de excepción pretende dotar al ejecutivo de los poderes necesarios para conjurar diversos tipos de amenazas que se ciernen sobre el Estado y reviste tres modalidades diferentes: la guerra exterior (art. 212 superior); la conmoción interior (art. 213 superior) y la emergencia económica, social y ecológica, o la grave calamidad pública (art. 215 superior). Ya que la finalidad última de estas figuras es preservar el Estado Social de Derecho, el ejecutivo no sólo debe enfrentar los riesgos que dan lugar a la declaratoria de alguno de estos estados, también tiene el imperativo de mantener los contenidos fundamentales de la Carta.

Los límites a la función legislativa temporal del poder ejecutivo se ejercen por medio del control político (arts 114, 174 y 178 superiores) y del control jurisdiccional constitucional de carácter formal y material (241-7 superior). Estos se fundamentan en la idea básica del Estado Social de derecho según la cual si toda actuación de cualquier autoridad tiene control y límites, con mayor razón debe tenerlos el Presidente de la República en el derecho constitucional de excepción. Como consecuencia de esta concepción, las facultades legislativas del presidente son de estricta interpretación y de aplicación restrictiva debido a la alteración institucional que les da origen y que las hace posibles. En ese orden de ideas, no pueden existir actos omnímodos a pesar de la gravedad o la urgencia de aquellos fenómenos que el ejecutivo debe enfrentar. De hecho, la necesidad de mantener el marco general de la estructuración del Estado lleva a que las actuaciones de excepción sean restringidas por su objeto y fines para prevenir los posibles abusos que podrían generarse. La reiterada jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido que la imposición de límites al ejecutivo cuando obra como legislador de excepción no sólo se relaciona con la idea de sujeción a la Constitución, sino que tiene un impacto directo en la legitimidad de las medidas adoptadas.

72. Con base en estos fundamentos es posible entender el alcance del control de estos dispositivos excepcionales. Aunque siempre existe la posibilidad de un control político, el control jurídico tiene rasgos propios. Efectivamente, se caracteriza por no ser un simple ritualismo, pues el análisis material es la única manera de asegurar la integridad y supremacía de la Constitución y, con ella de algunos de sus valores más importantes. La sentencia C-135 de 2009, se refirió al alcance y rasgos distintivos de este control en los siguientes términos:

"Esta Corporación ha resaltado que el control jurídico no depende de la voluntad del órgano de control, pues la Constitución Política impone a la Corte Constitucional el deber de pronunciarse de manera automática (...) control integral porque que se verifica que los decretos examinados reúnan los requisitos formales y materiales señalados por los preceptos constitucionales"

(...)

75. La valoración de las facultades extraordinarias para que el ejecutivo legisle y el cambio en las condiciones propias de la legislación ordinaria pueden y deben considerar las condiciones de un contexto de búsqueda de la paz a través de mecanismos transicionales. En ese orden de ideas, se trata de una situación de excepción –la transición– que acude a un régimen también excepcional –la alteración institucional del Estado de manera temporal– a fin de responder a las necesidades de la búsqueda de la paz. Entender el carácter doblemente

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.
DECRETO No. 045 DEL 31 DE MARZO DE 2020
SOLICITANTE: MUNICIPIO DE CARAMANTA
RADICADO: 05001-23-33-000-2020-01536-00

*extraordinario de este tipo de mecanismos es fundamental, pues los dilemas que deben ser afrontados habilitan al Estado a adoptar decisiones complejas que distan de la unanimidad y que propenden por mayores niveles de democratización a través de la búsqueda de la paz”.*²

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

En cuanto a los actos administrativos existe, de igual forma, un control automático, regulado en el artículo 20 de la Ley 137 1994, norma que fue reproducida en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011:

“Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.”

La Corte Constitucional se pronunció sobre la exequibilidad del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, señalando que, el control inmediato de legalidad *“constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”*³.

Por su parte, la Sala Plena del Consejo de Estado ha señalado que, para que proceda el control inmediato de legalidad, deben concurrir los siguientes presupuestos de forma:

1. *Que se trate de un acto de contenido general.*
2. *Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y*
3. *Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción”*⁴.

² SENTENCIA C-160 DE 2017

³ Sentencia C-179 de 13 de abril de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 31 de mayo de 2011, C.P. Gerardo Arenas Monsalve, radicado No. 11001-03-15-000-2010-00388-00, citando sentencia del 2 de noviembre de 1999; C P: Carlos Arturo Orjuela Góngora; Radicación número: CA- 037.

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.
DECRETO No. 045 DEL 31 DE MARZO DE 2020
SOLICITANTE: MUNICIPIO DE CARAMANTA
RADICADO: 05001-23-33-000-2020-01536-00

De acuerdo con esto, el control operará siempre que sea un acto administrativo de carácter general, que desarrolle los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción, es decir, los que adopten las medidas previstas en ellos, permitiendo implementar las soluciones legales para conjurar la crisis. Al respecto, el Consejo de Estado explicó, en diversas ocasiones, las características atribuibles a este control, señalando que se trata de:

i) Un proceso judicial, pues de acuerdo con la competencia asignada a la jurisdicción es decidir sobre la legalidad del mismo, resolviendo por medio de una sentencia judicial⁵.

ii) Automático, pues el Gobierno debe remitirlo a la jurisdicción para realizar el respectivo examen de legalidad⁶. Por ello, constituye un relajamiento al principio de justicia rogada, ya que se prescinde de la acción y de los criterios o argumentos que sustenten la ilegalidad; por el contrario, se conoce de forma oficiosa.

iii) Integral pues al no operar por vía de acción, resulta imperante que el juez controle completamente la norma⁷.

Igualmente, la Corporación menciona que, el control es *inmediato* porque no se requiere de una demanda para que el juez lo conozca, expresando que: "Por el contrario, la jurisdicción aprehende el acto, para controlarlo, aún contra la voluntad de quien la expide, y sin limitación en cuanto a la legitimación por activa o por pasiva, ya que quien ordena hacer el control es una ley misma, no una demanda formal"⁸.

Además, indica que no impide la ejecución de la norma, pues mantiene la presunción de legalidad ya mencionada y, para que proceda el control no es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial, pues

⁵ CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 16 de junio de 2009. Rad: 2009-00305-00 (CA). C.P. Enrique Gil Botero.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.
DECRETO No. 045 DEL 31 DE MARZO DE 2020
SOLICITANTE: MUNICIPIO DE CARAMANTA
RADICADO: 05001-23-33-000-2020-01536-00

lo controlable es su expedición, no que produzca efectos⁹. También, señaló que:

“Desde luego que esta característica implica, adicionalmente, una carga especial para la justicia, pues es ella quien, con su conocimiento técnico, debe construir los supuestos de derecho que sirven para realizar el análisis. En otras palabras, la carga de las razones o fundamentos de derecho con los cuales se analiza el acto son del resorte de la jurisdicción, como una especie de garantía máxima de la legalidad y la constitucionalidad de las actuaciones del Gobierno, en un estado tan extraordinario, como son los de excepción”¹⁰.

Por último, se expresó que esta acción es compatible con las ordinarias de nulidad del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es decir, que pueden interponerse posteriormente a que la jurisdicción decida sobre el control inmediato de legalidad, entendiéndose que de allí se deriva una *cosa juzgada relativa*, en palabras del Consejo de Estado: “Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia”¹¹.

Lo anterior cobra total sentido, al entender que, el carácter integral del control inmediato de legalidad, no significa que el juez está obligado a revisar todo el ordenamiento jurídico, pues ello constituiría una tarea inabarcable por su complejidad. Por esta razón se ha dicho que, si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto. En este sentido, ha dicho el Consejo de Estado:

“En efecto, el carácter integral del control no obliga a la Sala a realizar el estudio de validez del decreto confrontándolo con todo el universo jurídico. Esta Corporación ha sido reiterativa en señalar “que la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 23 de noviembre de 2010. Rad: 2010-00196-00, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.
DECRETO No. 045 DEL 31 DE MARZO DE 2020
SOLICITANTE: MUNICIPIO DE CARAMANTA
RADICADO: 05001-23-33-000-2020-01536-00

*declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, párrafo), porque no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al "resto del ordenamiento jurídico". Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que, al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico."*¹² (Negrillas de la Sala)

De tal manera que dicho control es diferente al que corresponde a la Corte Constitucional respecto de los Decretos legislativos y debe hacerse frente a las normas superiores que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley que regula los mismos (Ley 137 de 1994) y los decretos legislativos en que se fundamenta la disposición.

Así, su fin último, es establecer si las decisiones tienen relación con el Estado de excepción y el decreto que lo adoptó, es decir, debe haber una relación directa de medio a fin entre las causas que generaron el estado de excepción y las medidas adoptadas, pues estas deben estar encaminadas a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. (Ley 137 de 1994, artículo 10)

En otras palabras, el control establecido en la ley estatutaria 137 de 1994, "Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia" se encamina al mantenimiento de la vigencia del Estado de Derecho, conforme a lo dispuesto en el artículo 7 y busca que, las limitaciones a los derechos constitucionales sean las estrictamente necesarias, respetándose el núcleo esencial de los mismos; de tal manera que las facultades otorgadas por el Estado de Excepción deben ser ejercidas, atendiendo a los principios de finalidad, necesidad y proporcionalidad, (Artículos 9, 11, 12, 13)

Con base en el anterior marco normativo y jurisprudencial, se procede a desarrollar el caso concreto, teniendo como problema jurídico, determinar si el Decreto 045 del 31 de marzo de 2020, expedido por el municipio de

¹² CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Mayo 24 de 2016. Radicación núm.: 11001 03 15 0002015 02578-00. Proceso: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. (Decreto Reglamentario 1814 de 14 de septiembre de 2015, expedido por el Presidente de la República con la Ministra de Relaciones Exteriores.)

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.
DECRETO No. 045 DEL 31 DE MARZO DE 2020
SOLICITANTE: MUNICIPIO DE CARAMANTA
RADICADO: 05001-23-33-000-2020-01536-00

Caramanta, se encuentra ajustado al orden jurídico vigente al momento de su expedición.

El caso concreto

Debe pronunciarse el Tribunal sobre la legalidad del Decreto 045 del 31 de marzo de 2020, cuyo contenido es el siguiente:

"DECRETO Nro. 000045
(31 DE MARZO DE 2020)

"POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN BENEFICIOS TRIBUTARIOS PARA LOS CONTRIBUYENTES DEL MUNICIPIO DE CARAMANTA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL ALCALDE MUNICIPAL DE CARAMANTA, ANTIOQUIA, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial, las conferidas por la Constitución Política, la Ley 14 de 1983, el Decreto Ley 1333 de 1986, el Decreto 417 de 2020, el Decreto 461 de 2020, el Acuerdo Municipal No. 017 del 26 de diciembre de 2009 (Estatuto Tributario Municipal), el Acuerdo Municipal No. 018 del 29 de noviembre de 2013 y,

CONSIDERANDO

- 1 Que el artículo 315 de la Constitución Política establece: Son Atribuciones del alcalde: "1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo. [. . .] 3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo J".
2. Que mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo del 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, se declaró el estado de emergencia sanitaria en todo el país, como consecuencia de la pandemia del COVID-19, con el propósito de facilitar el aislamiento social y tomar medidas que garanticen la contención del virus.
3. Que la Presidencia de la República, mediante Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, y ante el avance de la pandemia por el coronavirus con el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas del 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas del 13 de abril de 2020, como el mecanismo más eficaz para el control de la pandemia.
4. Que tras la declaratoria de la emergencia y demás medidas adoptadas por el Gobierno Nacional, la Gobernación de Antioquia y el Municipio de Caramanta, para proteger la familia, la sociedad, los niños, jóvenes, personas de la tercera edad y las demás personas de desarrollar un contagio colectivo, se hace necesario la adopción de medidas en materia tributaria, ante las restricciones para el desplazamiento y las demás prohibiciones que impiden el desarrollo normal de la totalidad de las actividades comerciales y empresariales en el Municipio de Caramanta.
5. Que el art. 95 de la Constitución Política señala. La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.
DECRETO No. 045 DEL 31 DE MARZO DE 2020
SOLICITANTE: MUNICIPIO DE CARAMANTA
RADICADO: 05001-23-33-000-2020-01536-00

deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano: [...] 5. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país; [...] 9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad...”.

6. Que el art. 2º del Decreto 461 de 2020 señaló Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de tarifas de impuestos territoriales. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales...”.

7. Que mediante Acta No. 006 del 30 de marzo del 2020, el Consejo Municipal de Políticas Fiscales -COMFIS-, tomó algunas medidas en materia tributaria, entre ellas la necesidad de reducir tarifas de los impuestos municipales, ante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y en aplicación del art. 2º del Decreto 461 de 2020, por lo cual, la Secretaría de Hacienda realizó un estudio de impacto fiscal que será positivo para la entidad, porque se busca mitigar los efectos negativos de la pandemia y procurar la eficiencia, oportunidad y eficacia en el recaudo de los ingresos tributarios en la época de la emergencia, con incidencia en los indicadores relacionados con la eficiencia fiscal, la relación gastos de funcionamiento vs gastos de inversión, y la autofinanciación de gastos corrientes (Ley 617), que será necesariamente favorable, porque se pretende recaudar la mayor cantidad de las sumas adeudadas, para financiar las medidas adoptadas conforme la declaratoria del Estado de Emergencia, como también tomar decisiones en beneficio de los sectores afectados.

8. Que las medidas que adoptará la entidad, irán hasta que persista el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, conforme el artículo 3º del Decreto 461 de 2020, en concordancia con el artículo 1º del Decreto 417 de 2020.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: Los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado que tengan acuerdo de pago, tendrán derecho al descuento del 70% de los intereses moratorios causados, calculados al momento que cancelen la totalidad de lo adeudado.

PARAGRAFO 1º. El anterior beneficio tributario irá hasta el 27 de abril de 2020 hasta que persista el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

ARTÍCULO SEGUNDO: Los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado que tengan cartera morosa, tendrán derecho al descuento del 50% de los intereses moratorios causados, calculados al momento que cancelen la totalidad de lo adeudado

PARÁGRAFO 1º. El anterior beneficio tributario irá hasta el 27 de abril de 2020 hasta que persista el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

ARTÍCULO TERCERO: Los contribuyentes del Impuesto de Industria y Comercio, que por la emergencia sanitaria no estén ejerciendo la actividad económica, se les reducirá en un 100% el pago del tributo durante los meses de marzo y abril de 2020

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.
DECRETO No. 045 DEL 31 DE MARZO DE 2020
SOLICITANTE: MUNICIPIO DE CARAMANTA
RADICADO: 05001-23-33-000-2020-01536-00

ARTÍCULO CUARTO: Los contribuyentes del Impuesto de Industria y Comercio, que estén ejerciendo la actividad económica, se les reducirá el 30% del valor mensual de la liquidación de la factura para los meses de marzo y abril de 2020.

ARTÍCULO QUINTO: Se suspende durante el periodo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, decretado conforme el Decreto 417 de 2020, el cobro de intereses moratorios.

ARTÍCULO SEXTO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Dado en la Alcaldía de Caramanta, a los treinta y un (31) días del mes de marzo de dos mil veinte (2020)."

Mediante este Decreto, el alcalde municipal de Caramanta, estableció beneficios tributarios a los contribuyentes de dicho municipio con fundamentado en los decretos 417 de 2020, mediante el cual se declaró el estado de emergencia Económica Social y Ecológica y el 461 de 2020 que tomó medidas con el fin de hacer frente al estado de emergencia.

Se deben verificar los presupuestos para la procedencia del control inmediato de legalidad y en este caso, mediante el Decreto bajo examen el Ejecutivo municipal está ejerciendo competencias que ordinariamente no le corresponden; pues la materia impositiva está asignada por la Constitución a los órganos de representación popular; tal como lo establece el artículo 338, que dispone "La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos." Así mismo, las bases para el establecimiento de exenciones o beneficios tributarios tienen que estar dadas por las Corporaciones y, además, a nivel territorial tienen que contar con autorización legal.

En este caso, los beneficios fueron decretados por el alcalde municipal con fundamento el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el Gobierno Nacional y, las facultades otorgadas por el Decreto 461 de 2020; verificándose entonces los presupuestos para el control inmediato de legalidad, pues el Decreto por medio del cual se establecen beneficios tributarios para los contribuyentes del municipio de Caramanta es **una medida de carácter general expedida por el Alcalde en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo del Decreto legislativo 461 de 22 de marzo de 2020.**

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.
DECRETO No. 045 DEL 31 DE MARZO DE 2020
SOLICITANTE: MUNICIPIO DE CARAMANTA
RADICADO: 05001-23-33-000-2020-01536-00

Adentrándonos en el asunto, encontramos que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros y teniendo como fundamentos el artículo 215 de la Constitución Política y la ley 137 de 1994, declaró un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional; motivándolo en la emergencia sanitaria generada por la expansión en el territorio nacional del Coronavirus COVID-19, previendo un crecimiento exponencial del contagio y sus efectos en el orden económico, social y ecológico.

Posteriormente y como desarrollo del Decreto anterior, el Gobierno expidió el Decreto legislativo 461 del 22 de marzo de 2020 con el fin de hacer frente al estado de emergencia, teniendo entre otras consideraciones:

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

(...)

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

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

Con tal motivación dispuso en los artículos 2 y 3:

"Artículo 2. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de tarifas de impuestos territoriales. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales.

Artículo 3. Temporalidad de las facultades. Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto solo podrán ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria"

Este Decreto fue declarado por la Corte Constitucional, ajustado a la constitución, condicionando la constitucionalidad del artículo 2º al

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.
DECRETO No. 045 DEL 31 DE MARZO DE 2020
SOLICITANTE: MUNICIPIO DE CARAMANTA
RADICADO: 05001-23-33-000-2020-01536-00

entendido de que la facultad para la reducción de las tarifas de impuestos, no autoriza a gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos que las fijaron, y que estas medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal en caso de que no se señale un término menor.

Expresó la Sala Plena que la medida no resulta aplicable a tasas y contribuciones; es de carácter temporal; su único objetivo es el de conjurar la inminente crisis e impedir la extensión de sus efectos, en el marco de la emergencia; y debe ejercerse con observancia de los mandatos constitucionales, y manteniendo las tarifas dentro de los rangos previamente fijados por los órganos competentes, pues no autoriza modificar las normas de creación. La decisión se dio a conocer mediante el boletín 83 del 10 de junio de 2020, sin embargo, aún no se conoce la sentencia en su extensión.

El señor alcalde motivó las medidas adoptadas mediante el Decreto 0045 de 31 de marzo de 2020, en la declaratoria de la emergencia y demás medidas adoptadas por el Gobierno Nacional; expresando que con la finalidad de proteger a las personas y la sociedad, era necesario la adopción de medidas en materia tributaria, ante las restricciones para el desplazamiento y las demás prohibiciones que impiden el desarrollo normal de la totalidad de las actividades comerciales y empresariales.

Señaló que la Secretaría de Hacienda realizó un estudio de impacto fiscal que será positivo para la entidad, porque busca mitigar los efectos negativos de la pandemia y procurar la eficiencia, oportunidad y eficacia en el recaudo de los ingresos tributarios en la época de emergencia, con incidencia en los indicadores relacionados con la eficiencia fiscal, la relación gastos de funcionamiento vs gastos de inversión, y la autofinanciación de gastos corrientes (Ley 617).

El Decreto bajo estudio contiene dos clases de decisiones, unas referidas a la condonación de intereses y otras a la reducción de tarifas de impuestos municipales y por eso se analizarán de manera independiente, veamos:

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.
DECRETO No. 045 DEL 31 DE MARZO DE 2020
SOLICITANTE: MUNICIPIO DE CARAMANTA
RADICADO: 05001-23-33-000-2020-01536-00

En cuanto a la condonación de intereses moratorios sobre obligaciones tributarias ya causadas, vemos que las medidas exceden las competencias otorgadas por el Decreto Legislativo 461 de 2020 que se invoca como fundamento, pues si se analiza el Decreto mencionado, en él solo se faculta para reducir tarifas de los impuestos, pero nada se dice respecto de los intereses por obligaciones en mora, por tanto, no podía el señor Alcalde extender sus competencias a este tipo de asuntos, sin violar el Decreto invocado y al hacerlo, se incurre en la causal de FALTA DE COMPETENCIA, para expedir el acto, consagrada en el artículo 137 del C.P.A.C.A y por tal razón, se declarará la nulidad de los artículos primero y segundo del decreto bajo estudio.

Respecto de las reducciones en las facturas del impuesto de industria y comercio de manera transitoria, considerando la afectación económica sufrida por los comerciantes por razón del aislamiento obligatorio con ocasión de la emergencia sanitaria generada por el COVID -19. Para el caso de quienes por esta razón no estuvieran ejerciendo la actividad, reducción del 100% y para quienes la estuvieran ejerciendo, reducción del 30%. En este mismo sentido, dispuso la suspensión del cobro de intereses moratorios, durante el estado de emergencia.

Para la Corte Constitucional, este tipo de disposiciones, denominadas minoraciones estructurales, se diferencian de los incentivos tributarios, pues se aplican a los tributos que afectan de manera directa la riqueza o al sujeto pasivo, con base en consideraciones que obedecen fundamentalmente a su aptitud para contribuir a sufragar los gastos públicos; efectivizándose así los principios de justicia, equidad y progresividad tributaria. Ha dicho la Corte:

*"(...) Conforme a lo expuesto, este Tribunal en **sentencia C-540 de 2005**¹³, acogió la distinción entre beneficios tributarios y las denominadas minoraciones estructurales¹⁴. Este último concepto, según la mencionada providencia, si bien reduce la carga impositiva o excluye o exonera a un determinado sujeto del deber de contribuir, tiene como finalidad que un sistema tributario o un determinado impuesto efectivice los principios de justicia, equidad, progresividad y capacidad económica. Es decir, no constituyen incentivos, sino que se trata de maneras o formas para que un tributo no se convierta en un castigo o instrumento de injusticia.*

¹³ M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁴ VELARDE AMARAYO, M, S.; *Beneficios y minoraciones en Derecho Tributario*, Madrid, Marcial Pons, 1997, p. 57 y 63. Cita tomada de la sentencia C-540 de 2005 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.
DECRETO No. 045 DEL 31 DE MARZO DE 2020
SOLICITANTE: MUNICIPIO DE CARAMANTA
RADICADO: 05001-23-33-000-2020-01536-00

Por las razones expuestas, las minoraciones operan al interior del tributo y contribuyen a la exacta definición y cuantificación del supuesto de hecho, de la base gravable y del monto de la tarifa tributaria, por lo que afectan de manera directa la riqueza o al sujeto pasivo con base en consideraciones que obedecen fundamentalmente a su aptitud para contribuir a sufragar los gastos públicos”¹⁵.

Y en fallo más reciente, la Corte reiteró la posición aquí expresada, manifestando:

“47. En el citado fallo, esta Corporación estableció que un ejemplo de minoración estructural es la compensación de pérdidas fiscales, puesto que su verdadero propósito no es incentivar o preferir a un determinado sujeto o actividad económica con fines extrafiscales, sino que, tiene como propósito hacer efectivo el principio de equidad en el pago del impuesto a la renta, al permitirle a las sociedades compensar las pérdidas fiscales que han tenido en periodos anteriores. En otras palabras, su finalidad es “no perjudicar” a las sociedades afectadas por desempeños económicos negativos y permitirles compensar las eventuales pérdidas sufridas en atención a su real capacidad de pago¹⁶ de tal manera que se efectivicen los principios de equidad tributaria vertical y progresividad.(...)”¹⁷

De lo anterior se tiene que las medidas adoptadas desarrollan el artículo 2º del Decreto legislativo 461 del 22 de marzo de 2020 y no se observa que mediante ellas se desborden las competencias excepcionales que se invocan; pues no modifican las normas que fijaron los impuestos, se trata de medidas generales, pero transitorias que por un lado tienden a obtener recursos económicos para atender la emergencia y por otro reducen tarifas de impuestos atendiendo a la capacidad de generación de ingresos y por tanto a la capacidad de pago de los contribuyentes, para evitar que se empobrezcan aún más durante el estado de emergencia declarado por el Gobierno; efectivizando un principio de justicia.

Tampoco se trata de medidas que por sí mismas constituyan limitaciones a derechos constitucionales de los ciudadanos y por el contrario, guardan proporcionalidad con la gravedad de los hechos.

En este orden de ideas, respecto de las disposiciones contenidas en los artículos tercero, cuarto y quinto del Decreto, la Sala comparte el concepto

¹⁵ Ibídem, p. 67.

¹⁶ Sentencia C-540 de 2005 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁷ Sentencia C-010/18 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.
DECRETO No. 045 DEL 31 DE MARZO DE 2020
SOLICITANTE: MUNICIPIO DE CARAMANTA
RADICADO: 05001-23-33-000-2020-01536-00

del ministerio público, en el sentido de que se encuentran conforme a los requisitos de competencia, de forma y de fondo; hay conexidad entre la medida y las causas que la originaron, así como los requisitos de proporcionalidad y transitoriedad de las medidas.

Conforme a la motivación que precede, se declararán ajustados a derecho, los artículos tercero, cuarto y quinto del Decreto No. Decreto 045 del 31 de marzo de 2020, " POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN BENEFICIOS TRIBUTARIOS PARA LOS CONTRIBUYENTES DEL MUNICIPIO DE CARAMANTA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" expedido por el Alcalde Municipal de Caramanta –Antioquia.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA – SALA PLENA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A

PRIMERO: DECLÁRASE LA NULIDAD de los artículos primero y segundo del Decreto 045 del 31 de marzo de 2020, "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN BENEFICIOS TRIBUTARIOS PARA LOS CONTRIBUYENTES DEL MUNICIPIO DE CARAMANTA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES " expedido por el Alcalde Municipal de Caramanta –Antioquia.

SEGUNDO: DECLÁRANSE ajustados a derecho los artículos tercero, cuarto y quinto del mismo Decreto.

SEGUNDO: COMUNÍQUESE esta decisión al Señor Alcalde del municipio de Caramanta–Antioquia y a la señora Procuradora 112 judicial II Administrativa.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Esta decisión se discutió y aprobó por la Sala Plena, como consta en el acta No. 14

LOS MAGISTRADOS

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.
DECRETO No. 045 DEL 31 DE MARZO DE 2020
SOLICITANTE: MUNICIPIO DE CARAMANTA
RADICADO: 05001-23-33-000-2020-01536-00

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ

JORGE LEÓN ARANGO FRANCO

DANIEL MONTERO BETANCUR
Salvamento parcial de voto

JHON JAIRO ÁLZATE LÓPEZ

ÁLVARO CRUZ RIAÑO
Salvamento parcial de voto

ADRIANA BERNAL VÉLEZ

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA

BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ

JAIRO JIMÉNEZ ARISTIZÁBAL

ANDREW JULIÁN MARTÍNEZ MARTÍNEZ

YOLANDA OBANDO MONTES

LILIANA PATRICIA NAVARRO GIRALDO

RAFAEL DARÍO RESTREPO QUIJANO

SUSANA NELLY ACOSTA PRADA

Ausente con excusa

GONZALO ZAMBRANO VELANDIA