



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
SALA PLENA
MAGISTRADO PONENTE: JORGE LEÓN ARANGO FRANCO

Medellín, dieciséis (16) de julio de dos mil veinte (2020)

| | |
|--------------------------|--|
| Medio de control: | Control inmediato de legalidad |
| Naturaleza: | Revisión de legalidad del Decreto Nro. 079 del 14 de abril de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Caldas – Antioquia-, <i>"Por medio del cual se reduce transitoriamente la tarifa de unos impuestos municipales durante la declaratoria de Emergencia Sanitaria declarada por el Gobierno Nacional"</i> |
| Radicado: | 05001 23 33 000 2020 01587 00 |
| Instancia: | Única instancia |
| Sentencia | Nro. 15 |
| Tema: | <i>Declaratoria de Estado de Excepción. Control inmediato de legalidad de los actos administrativos expedidos por los entes territoriales.</i> |
| Decisión: | <i>Declara la nulidad del Decreto objeto de control inmediato de legalidad.</i> |

1. ASUNTO.

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Antioquia a efectuar el control inmediato de legalidad del Decreto No. 079 del 14 de abril de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Caldas – Antioquia *"Por medio del cual se reduce transitoriamente la tarifa de unos impuestos municipales durante la declaratoria de Emergencia Sanitaria declarada por el Gobierno Nacional"*.

2. ANTECEDENTES.

2.1. Del Decreto objeto de control.

El Alcalde del Municipio de Caldas – Antioquia, el 15 de mayo de 2020, vía correo electrónico remitió a esta Corporación copia del Decreto No. 079 del 14 de abril de 2020, con el fin de que se adelante el correspondiente control inmediato de legalidad en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011. El contenido de la norma es el siguiente:

"(...)

DECRETO NÚMERO 079
14 ABR 2020

"Por medio del cual se reduce transitoriamente la tarifa de unos impuestos municipales durante la declaratoria de la Emergencia Sanitaria declarada por el Gobierno Nacional."

EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE CALDAS:

En uso de sus atribuciones constitucionales y legales y en especial las conferidas por los artículos 2, 49, 95, 209, 314 y 315 de la Constitución Política de 1991, las Leyes 136 de 1994, 1751 de 2015, los decretos nacionales 780 de 2016, 417 de 2020, 420 de 2020, 461 de 2020, las Resoluciones 380, 385 y 407 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social y

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con el artículo 2° de la Constitución Política, las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. Y que el artículo 49 de la misma, establece que la *"atención de la salud y el saneamiento ambiental, son servicios a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción y protección y recuperación de la salud."*

Que el artículo 113 de la Carta Política, dispone frente a los órganos del estado que si bien tienen funciones separadas, deberán colaborar armónicamente para la realización de sus fines, siendo un deber de esta administración coordinar esfuerzos con entidades del orden nacional y departamental, buscando como objetivo común la protección a la salud, integridad física y derecho a la vida de los habitantes del territorio.

Que el artículo 315 de la misma, expresa que es atribución del Alcalde, la de dirigir la acción administrativa del municipio, asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo, entre otras.

Que la Ley 1801 de 2016 en su artículo 14 concede poder extraordinario a los Alcaldes para la prevención del riesgo o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad, en virtud de lo cual, podrán disponer acciones transitorias de policía, *"con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia."*

Que el artículo 15 de la Ley 1801 de 2016, señala que las acciones transitorias de policía señaladas en el artículo anterior, solo regirán mientras dure la situación de desastre o emergencia. La autoridad que las ejerza dará cuenta inmediata de las medidas que hubiere adoptado al Concejo Municipal, en sus inmediatas sesiones, según corresponda.

Que el artículo 36 de la Ley 1801 de 2016 expresa: *"Con el fin de prevenir la ocurrencia de eventos que puedan poner en peligro o afectar la vida, la integridad o la salud de los niños, niñas y adolescentes, excepcionalmente el alcalde podrá restringir su movilidad o permanencia en el espacio público o en lugares abiertos al público, de manera temporal y en forma motivada."*

Que el artículo 202 de la Ley 1801 frente a las competencias extraordinarias de policía que tienen los Alcaldes ante situaciones de emergencia o calamidad, dispone que:

"Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:

- 4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.*
- 5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.*
- 6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.*
- 7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.*
- 12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja."*

Que el artículo 205 de la misma ley, consagra que corresponde a los Alcaldes: dirigir y coordinar las autoridades de policía en el municipio o distrito y que ejercerá la función de policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, así como el cumplimiento de los deberes de conformidad con la Constitución, la ley y las ordenanzas.

Que el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 hace referencia a las funciones de los Alcaldes en relación con el orden público expresa:

"2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:

- a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;*
- b) Decretar el toque de queda;*
- c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes;*
- d) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley."*

Que la Organización Mundial de la Salud (OMS) en el mes de enero de 2020 comunicó la ocurrencia de casos de infección respiratoria aguda grave (IRAG), causada por un nuevo coronavirus (SARS-CoV-2) en Wuhan (China) y posteriormente generó alerta mundial, informando que es inminente la propagación del virus en todo el mundo.

Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) categorizó al COVID-19 como una pandemia y lo clasificó como una emergencia de salud pública de interés internacional, lo que impone a las autoridades el deber de actuar de manera contundente para evitar la propagación del virus, y que debido a este el 12 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social con la Resolución 0385 declaró la emergencia sanitaria y adoptó medidas para mitigarla.

Que a través del Decreto Nacional 417 del 17 de marzo de 2020 el Presidente de la República declaró un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por 30 días calendario, debido a la propagación del COVID-19, y que en razón de ello, expedirá los decretos legislativos para mitigarla, decretos que el Municipio de Caldas acogerá.

Que de acuerdo con el Decreto Legislativo 418 del 18 de marzo de 2020, el Presidente de la República dictó medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, y en especial dispuso en su artículo primero que *"la dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19, en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará en cabeza del presidente de la República."*, so pena de sanciones a los gobernadores y alcaldes que incumplan lo allí dispuesto.

Que en virtud del Decreto Legislativo 420 del 18 de marzo de 2020 el Presidente de la República impartió instrucciones a los gobernadores y alcaldes del país frente a la expedición de normas de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19, y en particular, dispuso las medidas impartidas desde el Gobierno Nacional en lo referente al toque de queda de los niños, niñas y adolescentes, al consumo de bebidas alcohólicas y a las reuniones y aglomeraciones, e impuso límites a las medidas que se adopten desde lo regional y local.

Que la Resolución Ministerial 0453 del 18 de marzo de 2020, expedida por el Ministro de Salud y Protección Social en conjunto con el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, por la cual se adoptan medidas sanitarias de control en algunos establecimientos por causas del COVID-19, dispuso el cierre temporal de determinados establecimientos de comercio con algunas excepciones, así como el expendio de bebidas alcohólicas con algunas excepciones hasta el 15 de abril de 2020.

Que el 19 de marzo de 2020 con previo concepto del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres del Municipio de Caldas, se expidió el Decreto Municipal 059 del 2020 a través del cual se declaró la calamidad pública en el Municipio de Caldas, en atención al incremento acelerado de casos confirmados por el Ministerio de Salud y Protección Social de personas contagiadas con el nuevo coronavirus COVID-19 en el territorio nacional, con el fin de poder tomar las medidas extraordinarias que sea necesarias para conjurar la propagación del mismo.

Que el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020 en su artículo 2º facultó a los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales sin necesidad de acudir a las asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales, como medida para obtener con inmediatez los recursos económicos que se requieren para afrontar el impacto económico negativo en los hogares más vulnerables y con el único objetivo de conjurar la inminente crisis e impedir la extensión de sus efectos, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020, y únicamente durante su vigencia.

Que en la actualidad el Municipio de Caldas viene ejecutando una estrategia para brindar ayuda humanitaria a la población más vulnerable, a través de contratos suscritos bajo la modalidad de contratación directa, causal urgencia manifiesta, y que el municipio cuenta con impuestos de estampillas pro-cultura, pro bienestar del adulto mayor y pro hospital que se deben cancelar para la ejecución de los mismos, se hace necesario reducir el valor de dichos impuestos por parte del Municipio de Caldas, para alivianar las cargas tributarias

Que en mérito de lo anterior,

DECRETA:

ARTÍCULO 1. Reducir a cero (0) el valor de las tarifas de las estampillas pro-cultura, pro bienestar del adulto mayor y pro hospital de que tratan los artículos 465, 476 y 485 respectivamente del Acuerdo Municipal 017 del 06 de diciembre de 2017, Estatuto Tributario Municipal, para los contratos que se suscriban, modifiquen o adicionen, con el objeto y alcance de ayuda humanitaria para población vulnerable a fin de conjurar las causas de la declaratoria de Emergencia sanitaria, como consecuencia de la Pandemia originada por el Coronavirus COVID-19.

PARÁGRAFO. Esta medida transitoria durará hasta que dure la declaratoria de Emergencia Sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social, o hasta que sea ampliada.

ARTICULO 2. Por adoptar medidas excepcionales y urgentes en pro de la protección del derecho fundamental a la salud de los habitantes del Municipio de Caldas, se prescinde de la publicación del proyecto de decreto, de conformidad con el numeral 8 del artículo 8º de la Ley 1437 de 2011 y de la Circular Municipal 002 del 11 de marzo de 2020, expedida por la Oficina Asesora Jurídica del Municipio de Caldas.

ARTÍCULO 3. El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y deberá ser publicado en el portal web de la alcaldía www.caldasantioquia.gov.co.

(...)

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

"Firmado por el alcalde municipal MAURICIO CANO CARMONA en el original"

(...)"

2.2. Trámite procesal.

El Despacho sustanciador, profirió auto el 18 de mayo del presente año, mediante el cual dispuso avocar conocimiento y dar inicio al trámite previsto en el artículo 185 del CPACA.

En orden a lo anterior, dispuso entre otras cosas, la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y de este Tribunal, anunciando la existencia del proceso, por el término de 10 días, durante los cuales cualquier ciudadano podría intervenir para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

Así mismo, comunicar inmediatamente la iniciación del presente asunto al Alcalde del Municipio de Caldas – Antioquia-, así como al Concejo Municipal de dicha localidad, al Gobernador de Antioquia y al Presidente de la República, para que si lo consideraban oportuno intervinieran indicando las razones que en su criterio justifican la legalidad del acto que se revisa.

Atendiendo a que toda la población se halla en situación de aislamiento preventivo obligatorio (Decreto 457 del 22 de marzo de 2020), las respuestas serían recibidas a través del correo electrónico del despacho sustanciador.

En esta misma providencia, se exhortó al Municipio de Caldas – Antioquia, por conducto del señor Alcalde municipal, para que dentro del término de diez (10) días siguientes al envío del correo electrónico, remitiera copia de los trámites que antecedieron al acto demandado, y de la totalidad de los antecedentes administrativos con los que cuente la municipalidad.

Por último, correr traslado al Ministerio Público para rendir el concepto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 185 -5 - del CPACA.

Las notificaciones se surtieron vía correo electrónico el 18 de mayo de la presente anualidad, mismo día en que se publicó el aviso a la comunidad, a través de los medios dispuesto para ello.

2.3. Intervenciones.

No se realizaron intervenciones durante el trámite de la actuación.

2.4. Concepto del Ministerio Público.

El Ministerio Público a través de la Procuradora 31 Judicial II, Delegada ante el Despacho del Magistrado sustanciador, rindió concepto en el cual manifestó que, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica que se declaró en Colombia derivada de la Pandemia COVID-19, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, el cual, en su artículo segundo, dispone:

"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"

Señala que, al amparo de las facultades concedidas, el Alcalde del Municipio de Caldas expidió el acto remitido para control inmediato de legalidad, advirtiendo que siendo la facultad concedida la de reducir las tarifas de los impuestos territoriales, dicha habilitación no cobija lo resuelto en el acto administrativo controlado, máxime cuando con él, se está afectando el valor de las estampillas pro cultura, pro bienestar del adulto mayor y pro hospital, concepto que no se ubica en la categoría de impuestos sino en el de tasas.

Agrega que, en efecto, bien es sabido que los tributos se clasifican en impuestos, contribuciones y tasas; en ese orden, *"El impuesto es un tributo sin contraprestación directa que obedece al hecho de pertenecer a una comunidad", el cual "se cobra indiscriminadamente a todo ciudadano y no a un grupo determinado"; "no guarda relación directa e inmediata con un beneficio obtenido por el contribuyente; una vez pagado, el Estado dispone de él de acuerdo con criterios y prioridades distintos de los del contribuyente, no se destina a un servicio público específico sino a las arcas generales para atender los servicios que se requieran."* Y *"La Tasa es un tributo que se origina en la prestación de un servicio individualizado del Estado al contribuyente. Sólo lo paga quien lo utiliza. Se considera como un precio que cobra el Estado por el servicio prestado"*.

Expone que, existiendo una diferencia conceptual entre impuesto y tasa, no puede entenderse habilitado el ejecutivo de Caldas con la norma de excepción, cuyos alcances se limitan a la reducción de las tarifas de sus impuestos, imponiéndosele entonces, para los efectos pretendidos, agotar el trámite ordinario, esto es, la autorización del Concejo Municipal.

Concluye que, el ejecutivo municipal de Caldas excedió en la expedición del acto administrativo controlado, la competencia dada por el Decreto Legislativo 461 de 2020; además, transgrede el artículo 7.4 de la Ley 819 de 2003, pues no establece una fuente sustitutiva de ingresos que supone la reducción de tarifas de las estampillas pro-cultura, pro bienestar del adulto mayor y pro - hospital, lo cual constituye un límite al ejercicio de la potestad tributaria y una herramienta de planeación estatal pública, pues busca que la obtención de las finalidades perseguidas con una decisión que reduzca los ingresos no afecte las actividades que en un comienzo se iban a financiar con ellos, premisa que la situación de

emergencia y las normas de excepción proferidas con ocasión a la misma, no tienen la virtud de suspender o desplazar.

Por lo anterior solicita que, se DECLARE NO AJUSTADO A DERECHO el Decreto 079 del 14 de abril de 2020, expedido por el Alcalde municipal de Caldas (Ant).

Así, surtidos los trámites de rigor, procede la Sala Plena a pronunciarse de fondo, previas las siguientes,

3. CONSIDERACIONES.

3.1. Competencia.

Esta Corporación es la autoridad judicial competente para adelantar el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por las autoridades territoriales en desarrollo de los decretos legislativos emitidos durante los estados de excepción, de conformidad con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, 136 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

"Artículo 136.-Control inmediato 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 jurisdicción 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, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.*

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

El artículo 185 del CPACA, en general, regula el trámite de control inmediato de legalidad de actos, en particular, señala como función de la Sala Plena de esta Corporación, la siguiente:

*"6. Vencido el traslado para rendir el concepto por el Ministerio Público, el Magistrado Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al despacho para sentencia. **La Sala Plena de la respectiva corporación** adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional". (Negritas y subrayado de la Sala)*

3.2. Análisis Jurídico.

En el caso concreto, de salir avante el examen de viabilidad o procedencia del medio de control, el estudio de legalidad del acto administrativo que interesa a este proceso, se circunscribe a la confrontación de dicho acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción.

3.3. Naturaleza y finalidad del control inmediato de legalidad.

El control inmediato de legalidad establecido en el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994¹ e incorporado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, es un mecanismo de control asignado al conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción.

En el marco de este instrumento judicial, es preciso analizar la existencia de relación de conexidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. De igual forma, el estudio de legalidad de los actos administrativos que se someten al control judicial, impone determinar su conformidad con las normas superiores que le sirven de fundamento, que son entre otras los mandatos constitucionales que regulan los estados de excepción (arts. 212 a 215), la Ley estatutaria de Estados de Excepción (Ley 137 de 1994), el decreto de declaratoria del estado de excepción y los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional en virtud de las facultades extraordinarias previstas en el ordenamiento constitucional para legislar por vía excepcional.

Los elementos esenciales que caracterizan este mecanismo de control, permiten definirlo como un examen jurisdiccional automático y oficioso que supone verificar lo relativo a la competencia de la autoridad que expidió el acto administrativo, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines y la sujeción a las formas, al igual que la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción.

La Corte Constitucional en sentencia C-179/94, al realizar el control previo, integral y automático de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria No. 91/92

¹ "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia"

Senado y 166/92 Cámara "Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia", de acuerdo con el artículo 241-8 en concordancia con el 153 de la Constitución Política, señaló las siguientes razones de constitucionalidad de la norma que fue aprobada como artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994:

"(...) Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.

Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales.

No ocurre lo mismo con el inciso 3o., el cual debe juzgarse junto con el inciso 2o. del artículo 56 de la misma ley que, dispone "Así mismo, y mientras se adopta la decisión definitiva, podrá la Corte Constitucional en pleno y dentro de los diez días siguientes a la fecha en que avocó su conocimiento, suspender, aún de oficio, los efectos de un decreto expedido durante los estados de excepción, siempre que contenga una manifiesta violación de la Constitución".

Tanto el inciso 3o. del artículo 20 como el inciso 2o. del artículo 56 del proyecto de ley estatutaria que se estudia, resultan inexecutable por los mismos motivos que se expusieron al estudiar el artículo 19 del presente proyecto de ley, que consagra la figura de la suspensión provisional de los decretos legislativos. Por tanto, no hay lugar a rebatir el argumento de los intervinientes, pues de todas formas el inciso 3o. será retirado del ordenamiento jurídico.

Así las cosas, el artículo 20 del proyecto de ley que se revisa, es executable salvo el inciso tercero, el cual será declarado inexecutable." (Subrayado no es del texto original)

La jurisprudencia del Consejo de Estado se ha referido al carácter integral de esta modalidad de control de legalidad, explicando que, si bien se trata de un control automático, integral, debe entenderse que no tiene el alcance de estudiar la legalidad de la norma a partir de la revisión de todo el ordenamiento jurídico. Así, en desarrollo de este control, se debe confrontar el acto administrativo que es objeto del proceso, con la normativa proferida en el ámbito del estado de excepción y en el evento en que el juzgador establezca la infracción de dicho marco normativo expedido durante el estado de excepción, debe declarar la ilegalidad de la norma sometida al control.

En sentencia del 23 de noviembre de 2010², la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, precisó el parámetro de control que se aplica

² Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, CP Ruth Stella Correa Palacio, expediente con radicación número: 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA).

por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en relación con los actos administrativos dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción:

"La Sala advierte 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 declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, párrafo). Dado que 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.

No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia. Este control debe confrontar en primer lugar la normativa propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad.

En otras palabras, si la Sala se percata de la violación de un marco normativo distinto al proferido en el ámbito del estado de excepción y que no haya sido suspendido o derogado por éste, debe proceder a decretar la nulidad correspondiente, pero sin que ello signifique que se cierre la posibilidad a un debate ulterior sobre estos mismos preceptos y por motivo de ilegalidad diferente, vía acción ciudadana en sede del contencioso objetivo de anulación.

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.

En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no empece ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma."

De acuerdo con la jurisprudencia traída a cita, por tratarse de un estudio de legalidad limitado, las decisiones de la jurisdicción que desestiman la nulidad de los actos administrativos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, hacen tránsito a cosa juzgada relativa, esto es, únicamente frente a los ámbitos de ilegalidad estudiados y resueltos en la sentencia; luego, es posible que sobrevenga un debate judicial posterior sobre las mismas normas y por distintos reproches de ilegalidad, en el trámite del contencioso objetivo de anulación.

Ahora bien, en consonancia con el criterio jurisprudencial antes enunciado, el inciso primero del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, en torno a los efectos de la

sentencia que declare o niegue la nulidad de un acto administrativo, indica que "(...) *Las que declaren la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de legalidad producirán efectos erga omnes solo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen.*"

En posterior pronunciamiento contenido en la sentencia del 31 de mayo de 2011³, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado explicó el alcance del control automático de juridicidad ejercido por esta Corporación respecto de los decretos proferidos por el Gobierno Nacional como desarrollo de los decretos legislativos dictados durante los estados de excepción; así mismo, reiteró los presupuestos de procedibilidad del control inmediato de legalidad y sus rasgos característicos:

"La Sala Plena ha tenido oportunidad de referirse a los alcances del control automático de juridicidad practicado por el Consejo de Estado respecto de los decretos proferidos por el Gobierno Nacional como desarrollo de los decretos legislativos que se dictan durante los estados de excepción. Ha señalado la jurisprudencia, como rasgos característicos del control inmediato de legalidad, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y "su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos". Así, en sentencia de 20 de octubre de 2009, la Sala indicó lo siguiente:

(...)

En la anotada dirección y con el fin de esquematizar los presupuestos de procedibilidad del aludido control inmediato de legalidad, la jurisprudencia de esta Sala ha precisado lo siguiente:

"De acuerdo con esta regla son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber:

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

3.4. Elementos esenciales del control inmediato de legalidad.

Con base en la citada jurisprudencia del Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, es posible identificar los siguientes elementos que caracterizan el control inmediato de legalidad:

i. Carácter jurisdiccional: el examen del acto administrativo que es materia del control se realiza en el curso de un proceso judicial, de modo que la decisión mediante la cual se resuelve la legalidad es una sentencia, la cual produce los efectos establecidos en el artículo 189 de la Ley 1437 de 2011 en cuanto a las

³ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 31 de mayo de 2011, CP Gerardo Arenas Monsalve, expediente con radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA).

decisiones de la Jurisdicción sobre la nulidad o legalidad de actos administrativos sometidos al escrutinio judicial en virtud de este medio de control.

ii. Carácter **integral** del control: el control inmediato de legalidad se efectúa sobre la totalidad del acto y tiene efectos de cosa juzgada respecto de las normas superiores frente a los temas estudiados, y relativa frente al resto del ordenamiento jurídico. Sin embargo, el carácter integral del control no obliga al Tribunal que conoce el trámite a realizar el estudio de validez del decreto confrontándolo con todo el universo jurídico.

Sobre este punto, se ha pronunciado el Consejo de Estado para definir el alcance de la integralidad, así:

"4.4.- El Control inmediato de legalidad es integral, tiene efectos de cosa juzgada respecto de las normas superiores frente a los temas estudiados, y relativa frente al resto del ordenamiento jurídico. -

Definido el marco normativo, el acto objeto de control y la competencia de esta Corporación para conocer del control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por las autoridades nacionales como desarrollo de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción, se precisa que el alcance del control inmediato se reputa integral.

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 declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, parágrafo), 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."

Por tal motivo, aun cuando la Sala se pronunciará, como le corresponde, respecto a la legalidad del acto, y como quiera que la decisión hace tránsito a cosa juzgada relativa, es posible que sea nuevamente controvertido en la jurisdicción respecto de otras normas superiores no estudiadas y por aspectos diferentes a los analizados."⁴

Es por lo anterior que este instrumento judicial comporta un control integral, en cuanto debe efectuarse sobre el fondo y la forma de la medida general revisada; por consiguiente, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta. Cabe anotar que el juicio sobre estas medidas es de constitucionalidad y de legalidad, como también es de razonabilidad, cuestión que exige aplicar el test de proporcionalidad para determinar si la medida es acorde con el objetivo de la

⁴ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 24 de mayo de 2016, expediente con radicación número 11001 03 15 0002015 02578-00, CP Guillermo Vargas Ayala, 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).

emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas.

iii. La **autonomía**: de acuerdo con esta característica, es posible la revisión de los actos administrativos sometidos al control inmediato de legalidad, antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan. Este atributo debe entenderse sin perjuicio de que deba estarse a los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo, si ésta ya se profirió, o para el momento en que se profiera.

Sobre esta característica, el Consejo de Estado en la citada sentencia del 31 de mayo de 2011⁵ señaló:

"(iii). Su autonomía, consistente en que resulta "posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan"; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelanta el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo."

iv. El control es inmediato o automático: las autoridades competentes que dicten los actos administrativos de carácter general en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, tienen el deber de remitir los mencionados actos al Tribunal de la jurisdicción contencioso administrativa que tenga competencia para conocer el trámite de control, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición, conforme al artículo 20 de la Ley 137 de 1994; es decir, inmediateamente se expide la norma, la autoridad competente debe remitirla a la jurisdicción para que ejerza el examen de legalidad correspondiente.

Cabe anotar que del carácter inmediato de este control judicial devienen las siguientes características definidas por la jurisprudencia del Consejo de Estado:

"Ahora, esta clase de control tiene las siguientes características:

⁵ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 31 de mayo de 2011, CP Gerardo Arenas Monsalve, expediente con radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA).

i). No impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos.

ii). No es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, ya que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad. En tal sentido, la condición para que pueda controlarse es que se haya expedido, no que esté produciendo efectos.

iii). También es automático o inmediato porque no se requiere de una demanda de nulidad para que la jurisdicción asuma el control. Por el contrario, la jurisdicción aprehende el acto, para controlarlo, aún contra la voluntad de quien lo expide, y sin limitación en cuanto a la legitimación por activa o por pasiva, ya que quien ordena hacer el control es la ley misma, no una demanda formal".⁶

iv). El control es oficioso: el Juez de lo contencioso administrativo competente está facultado para asumir el conocimiento de los actos administrativos controlables de forma oficiosa, cuando la autoridad emisora de los mismos incumple el deber de enviarlos a la jurisdicción.

v). La decisión de la jurisdicción al ejercer el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa: bajo la premisa de que esta modalidad de control tiene por objeto establecer la conformidad del acto examinado con el resto del ordenamiento jurídico, sin embargo, ante la imposibilidad de desarrollar una confrontación real, efectiva y razonada del acto administrativo controlado con todos los preceptos existentes de rango constitucional o legal, se entiende por la jurisprudencia del Consejo de Estado que el Juez de lo Contencioso Administrativo ejerce la facultad de fijar, en cada caso, los efectos de sus pronunciamientos.

vi). El control judicial inmediato de legalidad es principal, esto es, compatible y coexiste, sin estar supeditado a la residualidad, respecto de los mecanismos procesales ordinarios a través de los cuales los ciudadanos pueden impugnar los actos administrativos para que la Jurisdicción resuelva su legalidad, como el contencioso objetivo de anulación establecido en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

(vii). El análisis debe efectuarse en aplicación de los principios de causalidad normativa o conexidad, proporcionalidad y necesidad.

Al respecto de estas características, en sentencia del 8 de julio de 2014⁷ la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, señaló que la jurisprudencia de esa Corporación⁸ había identificado ciertos elementos que definen el control inmediato de legalidad y además de explicar los elementos de integralidad, autonomía y oficiosidad, se refirió a la causalidad normativa o conexidad, proporcionalidad y necesidad, de la siguiente forma:

"iv) La causalidad normativa o conexidad refiere dos aspectos: de un lado la relación entre los hechos que habilitan al gobierno a convertirse en legislador extraordinario y los motivos expuestos en la declaratoria del estado de excepción y, de otro, la verificación de la cadena de validez entre las distintas normas que se expiden para resolver las causas y/o neutralizar los efectos generados por la situación de anormalidad. El primero es una constatación que corresponde a la Corte Constitucional y el segundo, además, al Consejo de

⁶ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 31 de mayo de 2011, CP. Gerardo Arenas Monsalve, expediente con radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA).

⁷ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, CP Danilo Rojas Betancourth, expediente con radicación número: 11001031500020110112700(CA), actor: Gobierno Nacional, materia: control inmediato de legalidad del Decreto 2962 del 18 de agosto de 2011.

⁸ (7) Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 3 de mayo de 1999, exp. CA-011; C.P. Ricardo Hoyos Duque y sentencia del 21 de junio de 1999, rad. CA-043. C.P. Daniel Suarez Hernández.

Estado, teniendo en cuenta el nivel de normas objeto de desarrollo. Como es sabido, corresponde a la Corte el control de conexidad de los decretos que desarrollan la declaratoria del estado de excepción y al máximo juez de lo contencioso administrativo el de los reglamentarios que a su turno desarrollan los primeros. No sobra agregar que el juicio de conexidad que en esta corporación se realiza, se puede ver afectado por las decisiones de la Corte Constitucional.

v) El principio de proporcionalidad demanda al intérprete que en la valoración de las medidas excepcionales se verifique el carácter transitorio de las mismas y qué tan adecuadas, ajustadas y conformes resultaron para la obtención de los fines perseguidos con su implantación (13)⁹. En opinión de la Corte Constitucional, (...) busca que la medida no sólo tenga un fundamento legal, sino que sea aplicada de tal manera que los intereses jurídicos de otras personas o grupos no se vean afectados, o que ello suceda en grado mínimo. De esta forma, la comunidad queda resguardada de los excesos o abusos de poder que podrían provenir del empleo indiscriminado de la facultad legislativa o de la discrecionalidad atribuida a la administración" (14)¹⁰.

vi) Por último, el principio de necesidad pretende que las medidas tomadas por fuera de la normalidad surjan como herramientas indispensables para la superación del estado de crisis que se expone en la declaración del estado de excepción.

13. En conclusión, los principios señalados: integralidad, autonomía, oficiosidad, causalidad normativa o conexidad, proporcionalidad y necesidad han sido identificados y recogidos por esta corporación como instrumentos que orientan el juicio que sobre los actos administrativos ha sido confiado a la Sala Plena Contenciosa en virtud del control inmediato de legalidad."

Sobre la finalidad de este instrumento judicial, es de señalar que en los precisos términos de la sentencia C-179 de 1994 de la Corte Constitucional, "*Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales.*"

3.5. Presupuestos del control inmediato de legalidad.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹¹, Estatutaria de Estados de Excepción, 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 jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través del Tribunal Administrativo del lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o por el Consejo de Estado, si emanaren de autoridades nacionales.

⁹ (13) Los principios de proporcionalidad y necesidad fueron recogidos en la decisión del Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. Ricardo Hoyos Duque, sentencia de 3 de mayo de 1999, rad. CA- 011, actor: Superintendencia Bancaria, demandado: circulares externas 85 del 27 de noviembre de 1998 y 002 de febrero 9 de 1999 expedidas por la Superintendencia Bancaria.

¹⁰ (14) Corte Constitucional, Sentencia T-422 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, citada en la Sentencia C-403/10, M.P. María Victoria Calle Correa.

¹¹ "Artículo 20. 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."

Para efectos de delimitar lo que es objeto de este medio de control inmediato de legalidad, que versa sobre actos administrativos de carácter general, dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, y diferenciar este mecanismo judicial de los que se ejercen respecto de otros actos administrativos de carácter general expedidos en ejercicio de funciones que corresponden a un marco jurídico distinto, señala esta magistratura que el fundamento constitucional de las atribuciones de reglamentación que corresponden al ejecutivo municipal, se encuentra en el artículo 315 de la Carta.

Como lo indica el artículo 315 superior, a los alcaldes fueron conferidas atribuciones para cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo; además, les corresponde conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciban del Presidente de la República y del respectivo gobernador. En tal sentido, precisa la norma constitucional que el alcalde es la primera autoridad de policía del municipio y está facultado para dirigir la acción administrativa del ente territorial y para asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del mismo, entre otras atribuciones.

Por su parte, el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 *"Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"*, mediante el cual se modificó el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, establece las funciones de los alcaldes en relación con (a) el concejo, (b) el orden público, (c) la Nación, el Departamento y las autoridades jurisdiccionales, (d) la Administración Municipal, (e) la Ciudadanía, (f) la prosperidad integral de su región, entre otras competencias administrativas.

4. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO.

4.1. Requisitos mínimos de procedibilidad.

De conformidad con el marco normativo y jurisprudencial reseñado en precedencia, abordará la Sala el estudio del acto administrativo que es materia de control - Decreto No. 079 del 14 de abril de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Caldas - Antioquia- *"Por medio del cual se reduce transitoriamente la tarifa de unos impuestos municipales durante la declaratoria de Emergencia Sanitaria declarada por el Gobierno Nacional"*.

Como premisa inicial, reitera el Tribunal que la viabilidad del control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, está determinada por los siguientes presupuestos: i) debe tratarse de un acto administrativo de carácter general; ii) dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria y; iii) que desarrolle un Decreto Legislativo expedido en un estado de excepción.

Tales presupuestos deben concurrir en su totalidad, de tal manera que, a falta de alguno de ellos, no resultaría procedente el control, en razón de su carácter excepcional.

Después de verificar los requisitos de forma del acto administrativo controlado datos mínimos para su identificación, la invocación expresa de las facultades que se ejercen y el objeto de las mismas- en virtud de las cuales fue avocado el conocimiento de este mecanismo jurisdiccional, esta colegiatura advierte que de superarse el examen de viabilidad o procedencia del medio de control inmediato de legalidad, el análisis material del referido acto debe adelantarse mediante la confrontación del mismo con las normas que dieron origen a su expedición y que le sirvieron de fundamento jurídico inmediato.

Ahora, para el caso bajo estudio, es de resaltar que, la Organización Mundial de la Salud – OMS- catalogó al nuevo Coronavirus (COVID-19) como una **emergencia en salud pública de importancia internacional (ESPII)**¹². Informa así mismo, que los “*coronavirus (CoV) son virus que surgen periódicamente en diferentes áreas del mundo y que causan Infección Respiratoria Aguda (IRA), es decir gripa, que pueden llegar a ser leve, moderada o grave... [y] la infección se produce cuando una persona enferma tose o estornuda y expulsa partículas del virus que entran en contacto con otras personas.*”¹³

El 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y de Protección Social, expidió la **Resolución 385** “*Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus*”. Para tal efecto, invocó, entre otras normas, la Ley 9 de 1979, el Decreto 780 de 2016 e indicó también como soporte que conforme al artículo 1º del Reglamento Sanitario Internacional de la OMS, quien desde el pasado 7 de enero, identificó el nuevo Coronavirus (COVID-19) y declaró este brote como Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII).

Dicha cartera Ministerial decretó lo siguiente:

¹² Dato extractado de la página oficial del Ministerio de Salud.

¹³ *Ibidem*.

"Artículo 1º. *Declaratoria de emergencia sanitaria. Declárase la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020. Dicha declaratoria podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada.*

Artículo 2º. *Medidas sanitarias. Con el objeto de prevenir y controlar la propagación de COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, se adoptan las siguientes medidas sanitarias:*

(...)

2.6. *Ordenar a los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces a adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19. Deberá impulsarse al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo.*

(...)"

El 12 de marzo de 2020, el **Presidente de la República**, invocando la Resolución precitada 385 de la misma fecha, impartió la **Directiva Presidencial N° 02**, dirigida a los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial, dentro del asunto que nominó: "*Medidas para atender la contingencia generada por el Covid-19, a partir del uso de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones -TIC-*".

Posteriormente, y ante la contingencia producto del Coronavirus, el **Presidente de la República**, mediante **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley Estatutaria 137 de 1994, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días contados a partir de la vigencia del decreto que acontecería a partir de su publicación: "**Artículo 1.** *Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto. Artículo 2.* *El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis y Artículo 3.* *El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo...*".

Con fundamento en la declaratoria de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19 y las medidas adoptadas para hacerle frente al virus y la declaratoria del estado de emergencia, económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el Presidente de la República, las entidades territoriales vienen expidiendo actos administrativos mediante los cuales se adoptan medidas y acciones a fin de garantizar la debida protección de salud de la población y mitigar su impacto, los cuales han sido remitidos a esta Corporación para el control

inmediato de legalidad en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

De acuerdo con lo antedicho, el acto administrativo sometido en esta ocasión a control inmediato de legalidad cumple con los dos primeros requisitos que alude la norma en cita, ya que se trata de un acto general expedido por el señor Alcalde del Municipio de Caldas – Antioquia, y que el mismo fue proferido en ejercicio de la función administrativa que le es propia, en virtud de las atribuciones constitucionales y legales que le fueron asignadas; ahora bien, respecto al cumplimiento del tercer requisito, consistente en que el acto debe fundamentarse en el estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el señor Presidente de la República en todo el territorio nacional, y el desarrollo de los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción, se observa que el mismo también se cumple de acuerdo con lo siguiente:

El Decreto municipal No.079 del 14 de abril de 2020 fue expedido "(...) *En uso de sus atribuciones constitucionales y legales y en especial las conferidas por los artículos 2, 49, 95, 209, 314 y 315 de la Constitución Política de 1991, las Leyes 136 de 1994, 1751 de 2015, los decretos nacionales 780 de 2016, 417 de 2020, 420 de 2020, 461 de 2020, las Resoluciones 380, 385 y 407 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social (...)*".

Ahora bien, según las consideraciones que dieron lugar a su expedición, se advierte que tuvo como sustento lo siguiente: **i)** Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) categorizó al COVID-19 como una pandemia y lo clasificó como una emergencia de salud pública de interés internacional, lo que impone a las autoridades el deber de actuar de manera contundente para evitar la propagación del virus, y que debido a este el 12 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social, con la Resolución N° 0385 declaró la emergencia sanitaria y adoptó medidas para mitigarla; **ii)** Que mediante el Decreto Nacional 417 del 17 de marzo de 2020 el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, debido a la propagación del COVID-19; **iii)** Que la Resolución N° 0453 del 18 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social en conjunto con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, dispuso el cierre temporal de determinados establecimientos de comercio, y el expendio de bebidas alcohólicas, con algunas excepciones; **iv)** Que el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020 en su artículo 2 facultó a los gobernadores y alcaldes para reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales, sin necesidad de acudir a las asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales,

como medida para obtener con inmediatez los recursos económicos que se requieren para afrontar el impacto económico negativo en los hogares más vulnerables y con el único objetivo de conjurar la inminente crisis, e impedir la extensión de sus efectos, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020, y únicamente durante su vigencia; **v)** Que en la actualidad el municipio de Caldas viene ejecutando una estrategia para brindar ayuda humanitaria a la población más vulnerable, a través de contratos suscritos bajo la modalidad de contratación directa, causal de urgencia manifiesta, y que el municipio cuenta con impuestos de estampillas pro-cultura, pro-bienestar del adulto mayor, y pro-hospital, que se deben cancelar para la ejecución de los mismos, por lo que se hace necesario reducir el valor de dichos impuestos por parte del Municipio, con el fin de alivianar las cargas tributarias.

A lo anterior, se agrega que en su parte resolutive decreta lo siguiente:

"ARTÍCULO 1. Reducir a cero (0) el valor de las tarifas de las estampillas pro-cultura, pro-bienestar del adulto mayor y pro-hospital, de que tratan los artículos 465, 476 y 485 respectivamente del Acuerdo Municipal 017 del 6 de diciembre de 2017, Estatuto Tributario Municipal, para los contratos que se suscriban, modifiquen o adicionen, con el objeto y alcance de ayuda humanitaria para población vulnerable a fin de conjurar las causas de la declaratoria de Emergencia Sanitaria, como consecuencia de la pandemia originada por el Coronavirus COVID-19.

PARÁGRAFO. Esta medida transitoria durará hasta que dure la declaratoria de Emergencia Sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social, o hasta que sea ampliada.(...)"

De lo señalado se desprende que la motivación del decreto bajo estudio, es producto del desarrollo de una función administrativa dictada con ocasión del estado de excepción declarado en el país a través del Decreto Nacional 417 del 17 de marzo de 2020, y además se fundamenta en el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, por medio del cual se faculta a los gobernadores y alcaldes para reorientar las rentas de destinación específica, y reducir las tarifas de los impuestos de las entidades territoriales, durante el término que dure la emergencia sanitaria; al respecto dispuso el citado Decreto Legislativo lo siguiente:

"(...) **DECRETA:**

Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

En este sentido, para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o consejo municipales. (sic)

Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo.

Parágrafo 1. *Estos recursos solo pueden reorientarse para atender los gastos en materias de su competencia, que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.*

Parágrafo 2. *Las facultades que se establecen en el presente artículo en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.*

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.(...)”*

Por lo anterior, teniendo en cuenta que el Decreto N° 079 del 14 de abril de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Caldas – Antioquia, cumple con los requisitos de procedibilidad establecidos para la viabilidad del control inmediato de legalidad, consagrado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011; le corresponde a la Sala Plena de esta Corporación realizar su estudio de fondo, con el fin de establecer si se ajusta a las normas constitucionales y legales que le son aplicables.

4.2. Control de aspectos formales del decreto.

Los aspectos formales del decreto, se circunscriben a la verificación de los requisitos que atañen a la competencia y a la forma como fueron expedidos, esto es, que quien lo expida se encuentre desempeñando la función administrativa, sea competente para ello, que el decreto examinado tenga elementos suficientes que permiten su identificación y la firma de quien lo suscribe, por todo lo cual puede advertirse en relación con el Decreto N° 079 del 14 de abril de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Caldas - Antioquia, lo siguiente:

- a)** Cuenta con los elementos suficientes que permiten su identificación, Decreto N° 079 del 14 de abril de 2020.
- b)** Se encuentra suscrito por el Alcalde municipal de Caldas – Antioquia.
- c)** Aduce las consideraciones o motivaciones que se tuvieron en cuenta para tomar dicha decisión.

- d)** Adopta unas decisiones como se evidencia en el cuerpo de su articulado.
- e)** Invoca e identifica las facultades que permitieron su expedición, tanto en el encabezado como en las consideraciones, citando las conferidas por los decretos nacionales 417, 420 y 461 de 2020, y, las Resoluciones 380, 385 y 407 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social.

Por lo antes visto, la Sala encuentra cumplida la exigencia relativa a la competencia formal del Alcalde municipal de Caldas - Antioquia al desarrollar normas de rango legal como las invocadas.

4.3. Control de aspectos materiales del decreto.

En este punto, se abordará el estudio de los aspectos materiales del acto administrativo controlado, esto es, la conexidad o causalidad normativa entre la decisión adoptada por la entidad territorial y las atribuciones otorgadas por los decretos legislativos que le sirvieron de sustento, como también el ajuste de la medida con el resto del ordenamiento jurídico; y la proporcionalidad marco bajo la cual se evalúa la transitoriedad y necesidad de la directriz impartida por la administración municipal.

- **Conexidad.**

Se debe establecer si, el contenido del acto objeto de Control Inmediato de Legalidad guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado, y si desarrolla el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo, debiendo encontrarse a su vez ajustado a las normas constitucionales y legales, que rigen la materia.

Al declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica mediante el Decreto 417 de marzo 17 de 2020, el presidente de la República señaló, en la parte resolutive, que el Gobierno Nacional ejercería las facultades a que hace referencia el artículo 215 de la Constitución y demás disposiciones que requiriera para conjurar la crisis y agregó que adoptaría, mediante decretos legislativos, aquellas medidas adicionales necesarias para ello, y para impedir la extensión de sus efectos.

Con base en las facultades excepcionales, el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, expidió el Decreto Legislativo 461 de marzo 22 de 2020 por medio del cual autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes

para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Ahora bien, se observa que en el Decreto N° 079 del 14 de abril de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Caldas – Antioquia, se hace alusión al Decreto 461 del 22 de marzo de 2020 por medio del cual el Gobierno Nacional autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes de los entes territoriales, para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la emergencia económica decretada.

De igual forma, en las consideraciones de dicho acto se señala que en la actualidad el Municipio de Caldas viene ejecutando una estrategia para brindar ayuda humanitaria a la población más vulnerable, a través de contratos suscritos bajo la modalidad de contratación directa, causal de urgencia manifiesta, y que el municipio cuenta con impuestos de estampillas pro-cultura, pro-bienestar del adulto mayor, y pro-hospital, que se deben cancelar para la ejecución de los mismos, por lo que se hace necesario reducir el valor de dichos impuestos por parte del Municipio, con el fin de alivianar las cargas tributarias.

Por lo anterior, ordenó reducir a cero el valor de las tarifas de las estampillas pro-cultura, pro-bienestar del adulto mayor y pro-hospital, reguladas en el Estatuto Tributario Municipal, derivadas de los contratos que se suscriban, modifiquen o adicionen por parte del ente territorial, con el objeto y alcance de ayuda humanitaria para la población vulnerable, y con el fin de conjurar las causas de la declaratoria de Emergencia Sanitaria, como consecuencia de la pandemia originada por el Coronavirus COVID-19. Así mismo se indicó que, dicha medida solo tendría vigencia durante la emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional.

Considera la Sala que, en virtud de la materia específica que fue regulada, como es la reducción de las tarifas de las estampillas pro-cultura, pro-bienestar del adulto mayor y pro-hospital, para los contratos que se suscriban, modifiquen o adicionen por parte del ente territorial, por el término que dure la emergencia sanitaria, y con el fin de ayudar a la población vulnerable, y mitigar las consecuencias de la pandemia originada por el Coronavirus COVID-19; el Decreto N° 079 del 14 de abril de 2020 proferido por el Alcalde Municipal de Caldas – Antioquia, no guarda la adecuada conexidad con el decreto que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y con el Decreto Legislativo 461 del presente año que facultó temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales; lo anterior con fundamento en lo siguiente:

El artículo 338 de la Constitución Política establece que:

"ARTICULO 338. *En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.*

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo."

Toda vez que no existe en la Constitución Política una definición específica de los **tributos**, la doctrina nacional ha definido los mismos como: *"aquellas prestaciones pecuniariamente valubles que el Estado o una comunidad supranacional exige con fundamento en el deber de colaboración, en ejercicio de su poder tributario y en virtud o por medio de una ley o de una decisión o acto jurídico comunitario, para cubrir sus gastos corrientes y de inversión y, en general, para obtener la realización de sus fines."*¹⁴

Ahora bien, la Corte Constitucional entendió el concepto de tributo en un sentido amplio y genérico, pues en su definición están contenidos los impuestos, tasas y contribuciones; además, que éstos constituyen un ingreso público destinado al financiamiento de la satisfacción de las necesidades por parte del Estado a través del gasto; tienen origen en la ley como expresión de la *"potestad tributaria"* derivada del *"poder de imperio"*, además de ser una manifestación del principio de representación popular; y tienen naturaleza coactiva.¹⁵

De acuerdo con lo anterior, los impuestos, tasas y contribuciones son especies de tributos, que comprenden las siguientes características:

Los **impuestos** son una prestación pecuniaria que debe erogar el contribuyente sin ninguna contraprestación y que se explica por el solo hecho de pertenecer a la comunidad, es decir, se cobran indiscriminadamente a todo ciudadano y no a un grupo social, profesional o económico determinado; no guardan relación directa e inmediata con un beneficio derivado por el contribuyente; una vez pagado, el

¹⁴ Plazas Vega, Mauricio A. Derecho de la hacienda pública y derecho tributario. Tomo II. Derecho tributario. Segunda Edición. Temis. Bogotá, 2006. Pág. 56.

¹⁵ Sentencia C-040 de 1993M.P. Ciro Angarita Barón.

Estado dispone de él de acuerdo a criterios y prioridades distintos de los del contribuyente; su pago no es opcional ni discrecional, pues puede forzarse mediante la jurisdicción coactiva; aunque se tiene en cuenta la capacidad de pago del contribuyente ello no se hace para regular la oferta y la demanda de los servicios ofrecidos con los ingresos tributarios, sino para graduar el aporte social de cada obligado de acuerdo a su disponibilidad; y no se destinan a un servicio público específico, sino a las arcas generales, para atender todos los servicios necesarios.

De otro lado, las **tasas** son una especie de tributo en la que se establece una prestación económica a favor del Estado por un bien o servicio ofrecido; el precio pagado por el ciudadano guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio; el particular tiene la opción de adquirir o no el bien o servicio; y el precio cubre los gastos de funcionamiento y las provisiones para amortización y crecimiento de la inversión.

Finalmente, las **contribuciones especiales** tienen como finalidad la compensación por el beneficio directo que se obtiene como consecuencia de un servicio u obra realizada por una entidad, y se caracterizan por la producción de beneficios particulares en bienes o actividades económicas del contribuyente, ocasionada por la ejecución del gasto público. En otras palabras, se trata de una especie de compensación por los beneficios recibidos causados por inversiones públicas realizadas por el Estado y busca evitar un indebido aprovechamiento de externalidades positivas patrimoniales y particulares generadas por la actividad estatal, que se traducen en el beneficio o incremento del valor de los bienes del sujeto pasivo.

Así las cosas, en el caso que nos ocupa, el impuesto se **diferencia** de la tasa esencialmente en que en esta última existe una contraprestación, mientras que en el impuesto no se está pagando un servicio específico o retribuyendo una prestación determinada. Al respecto la Corte Constitucional indicó lo siguiente:

"(...) Los impuestos, ha dicho esta Corporación por ejemplo en la sentencia C-040 de 1993, presentan los siguientes rasgos.¹⁶ Se cobran indiscriminadamente a todo ciudadano y no a un grupo social, profesional o económico determinado. No guardan relación directa e inmediata con un beneficio derivado por el contribuyente. Una vez pagado el impuesto, el Estado dispone de él de acuerdo a criterios y prioridades distintos de los del contribuyente. Su pago no es opcional ni discrecional. Puede forzarse mediante la jurisdicción coactiva. Aunque se tiene en cuenta la capacidad de pago del contribuyente ello no se hace para regular la oferta y la demanda de los servicios ofrecidos con los

¹⁶ Sentencia C-040 de 1993 (MP. Ciro Angarita Barón. Unánime). En esa sentencia, la Corte definía si la cuota de fomento panelero violaba la prohibición de rentas nacionales con destinación específica (Art. 359 CP), y concluyó que no, porque tal prohibición tenía un ámbito de aplicación limitado a las rentas nacionales derivadas del recaudo de impuestos, y no de las contribuciones –como era el caso de la cuota de fomento-. En tal contexto, caracterizó los impuestos como se señala en el cuerpo de esta providencia.

ingresos tributarios, sino para graduar el aporte social de cada ciudadano de acuerdo a su disponibilidad. Y finalmente, el recaudo no se destina a un servicio público específico, sino a las arcas generales del Estado, para atender todos los servicios y necesidades que resulten precisos.¹⁷

16. Las tasas, por su parte, se identifican por las características que ha señalado la Corte, entre otras, en la sentencia C-402 de 2010.¹⁸ En las tasas, la prestación económica necesariamente tiene que originarse en una imposición legal. El cobro nace como recuperación total o parcial de los costos que le representan al Estado, directa o indirectamente, prestar una actividad, o autorizar el uso de un bien de dominio público. La retribución pagada por el contribuyente guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido. Los valores que se establezcan como obligación tributaria han de excluir la utilidad que se deriva del uso de dicho bien o servicio. Aun cuando el pago de las tasas resulta indispensable para garantizar el acceso a actividades de interés público o general, su reconocimiento se torna obligatorio cuando el contribuyente provoca su prestación, por lo que las tasas indefectiblemente se tornan forzosas a partir de una actuación directa y referida de manera inmediata al obligado. El pago de estos tributos es, por lo general, proporcional, pero en ciertos casos admite criterios distributivos (por ejemplo tarifas diferenciales).¹⁹

Así mismo, la Corte Constitucional realizó un resumen de los elementos de la esencia de los tributos, esto es, impuestos, tasas y contribuciones, concluyendo lo siguiente:

"(...) Teniendo en cuenta el desarrollo jurisprudencial, podemos concluir que en cada caso particular se debe analizar a profundidad la naturaleza jurídica del tributo, por cuanto como se observó anteriormente, la denominación legal no siempre corresponde con precisión al contenido material del tributo que se somete a un examen de constitucionalidad. En este sentido, a continuación se resumen los elementos de la esencia de los tributos²⁰ (impuesto, tasa, contribución especial y contribución parafiscal), mencionados en la jurisprudencia citada:

| | |
|-----------------|---|
| <i>Impuesto</i> | <i>(i) prestación de naturaleza unilateral, por lo cual el contribuyente no recibe ninguna contraprestación por parte del Estado;</i> |
|-----------------|---|

¹⁷ Sentencia C-228 de 2010 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva. Unánime). En ese caso, la Corte debía definir, entre otros puntos, si un gravamen era un impuesto o una contribución parafiscal, y para ello tuvo en cuenta que los impuestos se caracterizan así: "[...] Las condiciones básicas del impuesto son: (i) tiene una vocación general, lo cual significa que se cobran sin distinción a todo ciudadano que realice el hecho generador; (ii) No guardan una relación directa e inmediata con un beneficio específico derivado para el contribuyente; (iii) en cuanto ingresan a las arcas generales del Estado conforme al principio de unidad de caja, este puede disponer de dichos recursos de acuerdo con lo previsto en los planes y presupuestos nacionales; (iv) su pago no es opcional ni discrecional, lo que se traduce en la posibilidad de forzar su cumplimiento a través de la jurisdicción coactiva; (v) la capacidad económica del contribuyente es un principio de justicia y equidad que debe reflejarse implícitamente en la ley que lo crea, sin que por ello pierda su vocación de carácter general".

¹⁸ Sentencia C-402 de 2010 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva. SV. Humberto Antonio Sierra Porto y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). En ese caso, la Corte Constitucional declaró inexecutable una norma –establecida en la Ley 160 de 1994– que contemplaba una tasa, tras advertir que no fijaba directamente la tarifa de la misma, sino que defería su determinación en una autoridad administrativa, sin fijar el sistema y el método para ello. La Corporación tuvo que definir primero si el citado tributo era una tasa, y concluyó que sí, luego de mostrar que respondía a cada una de esas características citadas en el cuerpo de la presente providencia.

¹⁹ Sentencia C-465 de 1993 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa. SV. Jorge Arango Mejía y Antonio Barrera Carbonell). La Corte debía decidir, como parte del problema, si un tributo recaudado por una Superintendencia era impuesto o tasa, y concluyó que una tasa. Entonces definió las tasas en términos coincidentes con los que acaban de señalarse: "[...] Son aquellos ingresos tributarios que se establecen unilateralmente por el Estado, pero sólo se hacen exigibles en el caso de que el particular decida utilizar el servicio público correspondiente. Es decir, se trata de una recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación de un servicio público; se autofinancia este servicio mediante una remuneración que se paga a la entidad administrativa que lo presta. || Toda tasa implica una erogación al contribuyente decretada por el Estado por un motivo claro, que, para el caso, es el principio de razón suficiente: Por la prestación de un servicio público específico. El fin que persigue la tasa es la financiación del servicio público que se presta. || La tasa es una retribución equitativa por un gasto público que el Estado trata de **compensar** en un valor igual o inferior, exigido de quienes, independientemente de su iniciativa, dan origen a él. || Bien importante es anotar que las consideraciones de orden político, económico o social influyen para que se fijen tarifas en los servicios públicos, iguales o inferiores, en conjunto, a su costo contable de producción o distribución. Por tanto, el criterio para fijar las tarifas ha de ser ágil, dinámico y con sentido de oportunidad. El criterio es eminentemente administrativo."

²⁰ Es importante resaltar que se excluyen de esta categorización las multas, por cuanto las mismas tienen origen en una sanción, en el ejercicio del *ius punendi* del Estado, ante la comisión de una falta. Por lo cual, las multas no se enmarcan dentro de la categorización de impuesto, tasa o contribución.

| | |
|-------------------------|--|
| | <p>(ii) hecho generador que lo sustenta, que observa la capacidad económica del contribuyente, como valoración del principio de justicia y equidad, sin que por ello pierda su vocación de carácter general;</p> <p>(iii) al ser de carácter general, se cobran sin distinción a todo ciudadano que realice el hecho generador;</p> <p>(iv) su pago no es opcional ni discrecional, lo que se traduce en la posibilidad de forzar su cumplimiento a través de la jurisdicción coactiva;</p> <p>(v) en cuanto se recaude, conforme al principio de unidad de caja, el Estado puede disponer de dichos recursos de acuerdo con lo previsto en los planes y presupuestos nacionales, por lo cual la disposición del recurso se hace con base en prioridades distintas a las del contribuyente; y</p> <p>(vi) no guarda una relación directa e inmediata con un beneficio específico derivado para el contribuyente.</p> |
| Tasa | <p>(i) el hecho generador se basa en la prestación de un servicio público, o en un beneficio particular al contribuyente, por lo cual es un beneficio individualizable; y</p> <p>(ii) tiene una naturaleza retributiva, por cuanto, las personas que utilizan el servicio público, deben pagar por él, compensando el gasto en que ha incurrido el Estado para prestar dicho servicio²¹; y</p> <p>(iii) se cobran cuando el contribuyente provoca la prestación del servicio, siendo el cobro de forma general proporcional, pero en ciertos casos admite criterios distributivos.</p> |
| Contribución Especial | <p>(i) la compensación atribuible a una persona, por el beneficio directo que se obtiene como consecuencia de un servicio u obra realizado por una entidad pública²²;</p> <p>(ii) manifiesta externalidades, al generar un beneficio directo en bienes o actividades económicas del contribuyente;</p> <p>(iii) se cobran para evitar un indebido aprovechamiento de externalidades positivas patrimoniales, que se traducen en el beneficio o incremento del valor o de los bienes del sujeto pasivo, o en un beneficio potencial como por ejemplo, seguridad.</p> |
| Contribución Parafiscal | <p>El hecho generador son los pagos que deben realizar los usuarios de algunos organismos públicos, mixtos o privados, para asegurar el financiamiento de dichas entidades de manera autónoma²³. En este mismo sentido, se pueden extraer tres rasgos definitorios²⁴:</p> <p>(i) obligatoriedad (el sujeto gravado no puede eximirse del deber de pagar la contribución); (ii) singularidad (recae sobre un específico grupo de la sociedad); y (iii) destinación sectorial (se ha de revertir en el sector del cual fue extraída).</p> |

(...)²⁵

En el caso concreto, respecto a las **estampillas** el Consejo de Estado ha señalado que las mismas son tributos dentro de la especie de "tasas parafiscales", en la medida en que participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales, pues constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de

²¹ De conformidad con la jurisprudencia y la doctrina, luego de la creación de una tasa o una contribución especial por parte del legislador, los entes territoriales deberán fijar las tarifas correspondientes, tablas o catálogos de precios de dichas tasas o contribuciones especiales, sin que esto implique que la creación les sea dada pues es el legislador en ejercicio de su poder originario, el llamado a definirlos. Así mismo, en la fijación de las tarifas correspondientes la retribución debería idealmente tener como base el costo marginal de largo plazo de la prestación del servicio, dejando un margen de discrecionalidad al ente territorial para establecer una utilidad razonable (Public Finance in Theory and Practice, Cuarta edición, 1984, Richard Musgrave y otros, pp. 734 a 738).

²² Sentencia C-144 de 1993, MP: Eduardo Cifuentes; sentencia C-495 de 1998, MP: Antonio Barrera; y sentencia C-155 de 2003, MP: Eduardo Montealegre. En este mismo sentido, la sentencia C-621 de 2007, MP: Rodrigo Escobar Gil, establece que "existe un tercer significado del término contribución que designa algunas modalidades sui generis de tributos difícilmente clasificables en las categorías tradicionales y que involucran la idea de un beneficio obtenido por el particular que, para compensar ese beneficio, es obligado a efectuar un pago".

²³ Sentencia C-545 de 1994, MP: Fabio Morón Díaz.

²⁴ Sentencias C-490 de 1993, M.P. Alejandro Martínez Caballero, reiterado en la sentencia C-308 de 1994 M.P. Antonio Barrera Carbonell y C-528 de 2013 M.P. María Victoria Calle, en el cual establece que "El carácter parafiscal de un tributo, precisó entonces, no está determinado por su inclusión dentro del presupuesto de rentas, sino por sus notas de obligatoriedad, singularidad y destinación específica".

²⁵ Sentencia C-155/16. Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo.

algunas operaciones o actividades que se realizan frente a organismos de carácter público; son de carácter excepcional en cuanto al sujeto pasivo del tributo; los recursos se revierten en beneficio de un sector específico; y están destinados a sufragar gastos en que incurran las entidades que desarrollan o prestan un servicio público, como función propia del Estado. Entonces, las "estampillas", dependiendo de si se imponen como medio de comprobación para acreditar el pago del servicio público recibido, tendrán el carácter de administrativas; o de parafiscales, si corresponden al cumplimiento de una prestación social que se causa a favor de la entidad nacional o territorial como sujeto impositivo fiscal.²⁶

En este orden de ideas, tenemos que las estampillas pro-cultura, pro-bienestar del adulto mayor y pro-hospital, de las que trata el Decreto N° 079 del 14 de abril de 2020 proferido por el Alcalde Municipal de Caldas – Antioquia, se enmarcan dentro del concepto de tasas, pues constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos con el ente territorial, conforme lo establecido en el estatuto tributario municipal (Acuerdo N° 017 de 2017).

Por lo anterior se observa que, en el artículo 2 del Decreto Legislativo 461 de 2020, y en el cual se fundamentó el Decreto objeto de control inmediato de legalidad, el Gobierno Nacional facultó a los Gobernadores y Alcaldes para reducir las tarifas de los **impuestos** de sus entidades territoriales, en virtud de lo cual el Alcalde Municipal de Caldas – Antioquia dispuso reducir a cero las tarifas de las estampillas pro-cultura, pro-bienestar del adulto mayor y pro-hospital, de los contratos que se suscriban, modifiquen o adicionen, con el objeto de ayudar a la población más vulnerable, con ocasión de la emergencia sanitaria generada por el Covid-19.

No obstante lo anterior, es claro que, teniendo en cuenta la diferencia conceptual entre impuestos y tasas, el ejecutivo municipal desbordó sus facultades ordinarias y extraordinarias, por cuanto el Decreto Legislativo 461 de 2020 solo lo autoriza para reducir las tarifas de los impuestos de su entidad territorial, sin que sea posible efectuar una interpretación extensiva de dicha norma a la especie de tasas o contribuciones; y además, como ya quedó definido, las estampillas corresponden a la categoría de tasas, por cuanto las mismas se causan, en el presente asunto, por la suscripción de contratos con el municipio; razón por la cual, el Alcalde Municipal de Caldas – Antioquia, no era competente para reducir las tarifas de las estampillas antes señaladas, pues dicha facultad no está contemplada en el decreto

²⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 5 de octubre de 2006. Expediente 14527.

legislativo en el cual se fundamenta, por lo que la competencia para ello continúa siendo exclusiva del Concejo Municipal.

De otro lado, se observa que la exequibilidad del Decreto 461 de 2020 fue revisada por la Corte Constitucional en sentencia C-169 de 2020, la cual aún no ha sido publicada en su totalidad, pero de acuerdo con lo informado en el Comunicado N° 24 de los días 10 y 11 de junio de 2020 difundido en la página web de dicha Corporación, en el cual se señaló que, las medidas adoptadas mediante el Decreto 461 de 2020, cumplen los requisitos formales establecidos en la Constitución Política y guardan relación directa con las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Excepción, en tanto habilitan a las entidades territoriales para que contribuyan a enfrentar las consecuencias adversas económicas y sociales de la pandemia.

Concretamente, frente a lo dispuesto en el artículo 2 del citado decreto, el cual habilita a los gobernadores y alcaldes para reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales, señaló que la misma no es aplicable a tasas y contribuciones, manifestando lo siguiente:

"(...) Respecto de la medida adoptada en el artículo 2 del Decreto 461 de 2020, interpretó la Sala Plena que (i) no resulta aplicable a tasas y contribuciones, (ii) es de carácter temporal, (iii) su único objetivo es el de conjurar la inminente crisis e impedir la extensión de sus efectos, en el marco de la emergencia, y (iv) debe ejercerse con observancia de los mandatos constitucionales, respecto de tarifas previamente fijadas por los órganos competentes, razón por la que no constituye autorización para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos que fijaron las tarifas. Bajo este entendimiento, no encontró la Corte contradicción con los artículos 300-4, 313-4 y 338 de la Constitución en tanto la habilitación dada a los gobernadores y alcaldes es únicamente para reducir la tarifa fijada por los órganos competentes. Advirtió que la reducción de las tarifas de los impuestos territoriales deberá mantenerse dentro de los rangos de las leyes que los hubieren creado o modificado y deberá realizarse conforme con los siguientes criterios, con el fin de evitar arbitrariedades: (i) la medida deberá respetar los principios que rigen el sistema tributario; (ii) la reducción deberá reflejarse en el presupuesto de ingresos a efectos de mantener el equilibrio presupuestal; y, (iii) al modificar el presupuesto de gastos se atenderán los criterios de equidad y progresividad.(...)"

Por lo anterior, ordenó lo siguiente:

*"(...)Segundo. Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del artículo 2 del Decreto Legislativo 461 de 2020, en el entendido de que la facultad para reducir las tarifas de los impuestos: (i) no autoriza a gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos que las fijaron, y (ii) dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal en caso de que no se señale un término menor. (...)"*

CONCLUSIÓN:

Al tenor literal de lo dispuesto en los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo 461 de 2020 y teniendo en cuenta el contenido del Decreto N° 079 del 14 de abril de 2020,

expedido por el Alcalde Municipal de Caldas – Antioquia, mediante el cual dispone *Reducir a cero (0) el valor de las tarifas de las estampillas pro-cultura, pro-bienestar del adulto mayor y pro-hospital*, es preciso tener en cuenta que mientras la norma superior faculta a los alcaldes y gobernadores para *que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales* (art. 1º), así como para *que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales* (art. 2º), el alcalde del municipio de Caldas, al expedir el decreto que se analiza, dispone una reducción en la tarifa de una renta que no tiene la categoría de impuesto municipal, para lo que carecía de competencia; puesto que una cosa es “*reorientar rentas*”, evento en el cual se enmarca la reorientación de los recursos obtenidos a través de las citadas estampillas; y otra diferente, aplicar la reducción a una renta, cuando dicha reducción solo procede, en los términos de la norma superior, frente a los impuestos del respectivo municipio. En síntesis, en el caso concreto, la norma que se enjuicia no está reorientando una renta, ni reduciendo un impuesto, sino reduciendo una renta que no tiene goza de la naturaleza del impuesto.

Por lo expuesto, se declarará la nulidad del Decreto N° 079 del 14 de abril de 2020 proferido por el Alcalde Municipal de Caldas – Antioquia.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA - SALA PLENA**, obrando en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD del Decreto N° 079 del 14 de abril de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Caldas – Antioquia, “*Por medio del cual se reduce transitoriamente la tarifa de unos impuestos municipales durante la declaratoria de Emergencia Sanitaria declarada por el Gobierno Nacional*”; de conformidad con las consideraciones antes expuestas.

SEGUNDO: NOTIFICAR lo aquí dispuesto al Alcalde del Municipio de Caldas - Antioquia, al Ministerio Público y a los demás intervinientes.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

LOS MAGISTRADOS



JORGE LEÓN ARANGO FRANCO

JHON JAIRO ALZATE LÓPEZ

SUSANA NELLY ACOSTA PRADA

ADRIANA BERNAL VÉLEZ

(Ausente con excusa)

DANIEL MONTERO BETANCUR

ÁLVARO CRUZ RIAÑO
(Aclara voto)

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ LILIANA PATRICIA NAVARRO GIRALDO

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ

JAIRO JIMÉNEZ ARISTIZÁBAL ANDREW JULIÁN MARTÍNEZ MARTÍNEZ

YOLANDA OBANDO MONTES RAFAEL DARÍO RESTREPO QUIJANO

GONZALO ZAMBRANO VELANDIA