



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS
-Sala Plena-

Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín

S.: 113

Asunto: Sentencia de única instancia
Medio de control: Control Inmediato de Legalidad
Radicación: 17001-23-33-000-2020-00145-00
Demandante: Municipio de La Dorada
Demandado: Decreto n° 288 del 26 de mayo de 2020

Aprobado en Sala Ordinaria de Decisión, según consta en Acta n° 038 del veintiuno (21) de julio de 2020

Manizales, veintidós (22) de julio de dos mil veinte (2020).

ASUNTO

De conformidad con lo dispuesto por el numeral 6 del artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA¹, en concordancia con los artículos 136 y 151 (numeral 14) del mismo estatuto y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Caldas procede a dictar sentencia en única instancia dentro del proceso de control inmediato de legalidad respecto del Decreto n° 288 del 26 de mayo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de La Dorada en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en todo el territorio nacional como consecuencia de la pandemia originada por el COVID-19.

ACTO OBJETO DE CONTROL DE LEGALIDAD

El 26 de mayo de 2020, el Alcalde del Municipio de La Dorada expidió el Decreto n° 288, con el cual “(...) *SE ADOPTAN DISPOSICIONES CONTENIDAS EN EL DECRETO LEGISLATIVO 678 DEL 20 DE MAYO DE 2020*”. En ese sentido, dispuso lo siguiente:

***ARTÍCULO PRIMERO:** Adoptar para el Municipio de La Dorada Caldas el contenido del artículo 7 del Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo de 2020.*

¹ En adelante, CPACA.

ARTÍCULO SEGUNDO: *los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados accederían a los siguientes beneficios en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago a la entrada en vigencia del presente decreto:*

- *Hasta el 31 de octubre de 2020 se pagará el 80% del capital sin intereses ni sanciones.*
- *Entre el 1 de noviembre de 2020 y hasta el 31 de diciembre se pagará el 90% del capital sin intereses ni sanciones.*
- *Entre el 1 de enero de 2021 y hasta el 31 de mayo de 2021 se pagará el 100% del capital sin intereses ni sanciones.*

Parágrafo primero. *Las medidas adoptadas en el presente artículo se extienden a aquellas obligaciones que se encuentran en discusión en sede administrativa y judicial, y su aplicación dará lugar a la terminación de los respectivos procesos*

ARTÍCULO TERCERO: *Realizar la difusión de la información en los medios de comunicación locales, así como en la página web de la Administración Municipal.*

ARTÍCULO CUARTO: *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga aquellas normas de carácter municipal que le sean contrarias.*

El decreto antes citado fue expedido en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en los artículos 1, 2 y 315 –numerales 1 y 2– de la Constitución Política, Decreto Legislativo 678 de 2020, artículo 59 de la Ley 788 de 2002 y el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

En este acto administrativo, el señor Alcalde de La Dorada trajo a colación el artículo 2 de la Constitución Política relacionado con la protección de la vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades de los habitantes del territorio nacional, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. A continuación, se refirió a la declaratoria del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica, y a la posibilidad de que el Gobierno Nacional expida decretos para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Indicó los decretos que han sido proferidos por el Gobierno Nacional para impartir instrucciones en materia de mantenimiento del orden público con ocasión de la pandemia generada por el COVID-19, y con los cuales se ha

ordenado el aislamiento preventivo obligatorio².

Señaló que los efectos económicos negativos que se han generado por el COVID-19, requieren la adopción de medidas extraordinarias encaminadas a aliviar las obligaciones de diferente naturaleza, como las tributarias y financieras, entre otras, con el fin de proteger el sector salud, promover la industria y el comercio del país y permitir absorber las pérdidas económicas y fuerza laboral afectada por la pandemia.

Explicó que con ocasión de la emergencia causada por el COVID-19, la administración municipal declaró urgencia manifiesta así como calamidad pública en La Dorada, y ha proferido otras disposiciones destinadas a mitigar los impactos de riesgo.

Manifestó el señor Alcalde de La Dorada que ante las limitaciones presupuestales en el orden territorial que impiden la asignación urgente de los recursos que demanda la crisis generada por el COVID-19, debían realizarse modificaciones temporales que permitieran a las entidades territoriales efectuar las operaciones presupuestales requeridas.

Explicó que debían adoptarse medidas extraordinarias que permitieran la reducción y optimización de los procedimientos para ejecutar los recursos, así como contar con mayores rentas para destinarlas incluso a financiar gastos de funcionamiento propio de las entidades.

Lo anterior, teniendo en cuenta las facultades establecidas en el Decreto 678 de 2020 a las entidades territoriales para aliviar cargas impositivas de los ciudadanos.

ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS DEL ACTO OBJETO DE CONTROL DE LEGALIDAD

En el auto que avocó conocimiento en este asunto, el Magistrado Ponente de esta providencia ordenó al Alcalde del Municipio de La Dorada remitir los antecedentes administrativos que sirvieron de fundamento o dieron lugar a la expedición del Decreto n° 288 del 26 de mayo de 2020, a excepción de aquellos que correspondieran a normas de carácter general.

Atendiendo lo anterior, el señor Alcalde de La Dorada remitió la siguiente documentación:

1. Decreto que creó el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de

² Citó los Decretos 457, 531, 593 y 636 de 2020.

Desastres en La Dorada, así como las actas de las reuniones de dicho organismo, llevadas a cabo el 16 y 17 de marzo de 2020, en las cuales se trataron los temas de declaratoria de urgencia manifiesta y de calamidad pública.

2. Actas de las reuniones del Puesto de Mando Unificado de La Dorada, llevadas a cabo entre el 18 de marzo y el 18 de mayo de 2020.
3. Comunicados de prensa de la Alcaldía de La Dorada del 18 de marzo al 15 de abril de 2020.
4. Acuerdo 053 de 2014, expedido por el Concejo Municipal de La Dorada, con el cual se adoptó “(...) *la Normatividad Sustantiva Tributaria, el Procedimiento Tributario y el Régimen Sancionatorio Tributario para el Municipio de La Dorada – Caldas*”.
5. Decreto 211 del 16 de marzo de 2020, con el que el Alcalde de La Dorada declaró la urgencia manifiesta en su municipio, como consecuencia de la emergencia causada por el COVID-19.
6. Decreto 216 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual el Alcalde de La Dorada declaró la situación de calamidad pública en dicha entidad territorial, con ocasión de la emergencia sanitaria decretada en el territorio nacional por el COVID-19.
7. Plan de acción y medidas de prevención para contrarrestar la propagación del COVID-19 en La Dorada.

INTERVENCIONES

Comunidad

Dentro del término previsto por el numeral 2 del artículo 185 del CPACA para la publicación del aviso sobre la existencia del proceso, no se allegaron intervenciones de la ciudadanía para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo, según constancia secretarial visible en el documento n° 13 del expediente digital.

Alcalde del Municipio de La Dorada y Gobernador del Departamento de Caldas

De conformidad con la constancia secretarial visible en el documento n° 13 del expediente digital, se entiende que los señores Alcalde del Municipio de La

Dorada y Gobernador del Departamento de Caldas no emitieron pronunciamiento alguno en relación con el control inmediato de legalidad iniciado respecto del Decreto n° 288 del 26 de mayo de 2020.

CONCEPTO DE ENTIDADES INVITADAS

De conformidad con el numeral 3 del artículo 185 del CPACA, el Magistrado Ponente de esta providencia invitó al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, a la Secretaría de Hacienda del Departamento de Caldas, a la Universidad de Caldas y a la Universidad de Manizales, a presentar concepto en relación con el Decreto n° 288 del 26 de mayo de 2020.

Dentro del término otorgado, las entidades públicas y organizaciones privadas mencionadas allegaron sus conceptos, así:

Instituto Colombiano de Derecho Tributario (documento n° 8 del expediente digital)

Intervino en este asunto para sostener que el Decreto n° 288 del 26 de mayo de 2020, particularmente el artículo segundo del mismo, se encuentra ajustado a la Constitución Política, con fundamento en lo siguiente.

Indicó que el decreto municipal cumple los requisitos formales exigidos por la Constitución Política, el artículo 47 de la Ley 137 de 1994 y la jurisprudencia del Consejo de Estado, como quiera que:

- i) Se encuentra motivado no sólo por la crisis sanitaria y económica derivada de la pandemia del COVID-19 sino también y de manera particular, por las facultades especiales otorgadas a las entidades territoriales por el Decreto Legislativo 678 de 2020, con el fin de aliviar cargas impositivas a los ciudadanos y recuperar cartera para obtener mayor liquidez en aras de afrontar la demanda de recursos para hacerle frente a la pandemia.
- ii) Fue suscrito por el máximo órgano de representación de la Rama Ejecutiva a nivel territorial.
- iii) Fue expedido durante la vigencia y en desarrollo del Decreto 637 de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el país por el término de 30 días.
- iv) Se envió el acto debida y oportunamente a este Tribunal, conforme al plazo dispuesto para ello.

Señaló además que el decreto municipal cumple los requisitos materiales o de fondo previstos en las sentencias de la Corte Constitucional³, relacionados con la conexidad material, ausencia de arbitrariedad e intangibilidad, no contradicción específica, finalidad, motivación suficiente, necesidad e incompatibilidad, proporcionalidad y no discriminación. Lo anterior, en la medida que:

- i) Hay conexidad directa entre el Decreto Legislativo 678 de 2020 y el decreto municipal, en razón de los incentivos económicos otorgados en materia tributaria para generar mayor liquidez, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Gobierno Nacional.
- ii) El decreto municipal no contempla medidas prohibidas por el Gobierno Nacional en el estado de excepción y no transgrede derechos humanos.
- iii) El acto municipal se encuentra acorde con los principios constitucionales y lo preceptuado en materia de derechos humanos.
- iv) El decreto está encaminado a obtener recursos y liquidez de manera rápida, otorgando para ello beneficios tributarios.
- v) El acto se encuentra suficientemente motivado en la necesidad de obtener mayor liquidez para efectuar las operaciones presupuestales que permitan cubrir la creciente necesidad de sus ciudadanos y el funcionamiento propio de la entidad territorial.
- vi) La medida adoptada en el decreto es necesaria para mitigar los efectos derivados de la emergencia sanitaria, considerando que ésta ha tenido impactos negativos en la economía que imposibilitan a la administración municipal el recaudo y, además, aquella no es incompatible con ninguna otra norma ya establecida.
- vii) La medida es proporcional en tanto los recursos obtenidos con ella no pueden destinarse a actividades diferentes a las previstas en la ley.
- viii) No existe violación a los derechos humanos.

³ Al respecto, citó la sentencia C-723 de 2015.

Secretaría de Hacienda del Departamento de Caldas (documento n° 11 del expediente digital)

Con base en consideraciones hechas por la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público respecto de los alcances del artículo 7 del Decreto 678 de 2020, la Secretaría de Hacienda Departamental manifestó que dicha norma no requiere ser adoptada por las entidades territoriales, pues su aplicación no resulta facultativa sino imperativa, constituyéndose en un mandato para las administraciones locales y correlativamente en un derecho para los contribuyentes, responsables y agentes retenedores de los tributos administrados por los departamentos, municipios y distritos.

Sostuvo que el Decreto n° 288 del 26 de mayo de 2020 se limitó a adoptar el beneficio en los términos establecidos por el artículo 7 del Decreto 678 de 2020; que no estableció requisitos ni condiciones adicionales a los señalados en dicha norma; que al ordenar su difusión garantizó el conocimiento por parte de los destinatarios; y que eventualmente podría generarse un vicio de legalidad en relación con la vigencia del beneficio tributario, pues ésta comenzó desde el 20 de mayo de 2020, fecha en la que fue publicado el Decreto Legislativo, y no el 26 de mayo de 2020 cuando se publicó el decreto municipal, por lo que este acto debería ser corregido condicionando su aplicación a la expedición de la norma superior.

Consideró entonces el Departamento de Caldas a través de su Secretaría de Hacienda que si bien no era necesaria la expedición del Decreto n° 288 del 26 de mayo de 2020, éste no impide el acceso al beneficio tributario por parte de los destinatarios del mismo, en tanto no incurre en excesos que lo cercenen o limiten. Lo anterior, sin perjuicio de la excepción hecha en relación con la vigencia de la medida.

Estimó adicionalmente que una eventual decisión de retirar dicho acto del ordenamiento jurídico tampoco tendría incidencia alguna frente al derecho que les asiste a los contribuyentes, responsables o agentes retenedores de beneficiarse de la medida. Con todo, solicitó que de adoptarse esta determinación, se haga tal precisión en la providencia.

Universidad de Caldas (documento n° 9 del expediente digital)

Indicó que con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, las facultades que tiene el Presidente de la República una vez se decreta el estado de excepción, están estrictamente ligadas a mitigar las causas que le dieron origen, pudiendo expedir decretos con fuerza de ley que estén

dirigidos a contrarrestar la crisis y frenar sus efectos, a crear tributos o modificar los existentes de forma transitoria, y a efectuar créditos adicionales y traslados al presupuesto general de la Nación para cubrir los gastos del estado del excepción.

El ente universitario hizo referencia a la intervención del Estado en la economía y a la autonomía que tienen las entidades territoriales de administrar sus recursos dentro de los límites del ordenamiento superior.

Precisó que si bien los entes territoriales gozan de autonomía presupuestal por mandato propio de la Constitución Política, el ejercicio de ésta no es absoluto sino que puede estar limitada por aquellas competencias especiales en las cuales el legislador ordene determinada destinación a ciertos recursos, ya sea por su importancia o por su origen.

Señaló que el Decreto Legislativo 678 de 2020 es una directriz económica centrada en la idea general que la economía se reactive a través de la hacienda pública en los distintos municipios y departamentos; pero en ningún caso, se constituye en orden o mandato, simplemente en una posibilidad fomentada por el Gobierno Nacional como estrategia de la hacienda pública para optimizar el flujo de caja. Acotó que la determinación y el alcance de las medidas es responsabilidad de cada entidad territorial, por lo que estimó que el Alcalde del Municipio de La Dorada es competente para expedir esta clase de actos administrativos.

Explicó que cuando un alcalde emite un acto administrativo tratando de incrementar el recaudo de las obligaciones tributarias, en nada ofende las funciones constitucionales concedidas al concejo, pues tal medida debe estar fundada en un estudio previo de la hacienda pública del presupuesto y de la situación histórica y actual de la cartera del municipio. Por lo anterior, resaltó la pertinencia de verificar la existencia de dicho estudio previo como un requisito no de la competencia sino como un fundamento necesario para la adecuada motivación del acto y para la justa utilización de la competencia administrativa.

Distinguió entre rentas exógenas y endógenas de financiamiento de las entidades territoriales, indicando que las primeras admiten una mayor injerencia del poder central, y que las segundas tienen más capacidad de resistir la intervención del legislador, respetando en todo caso el reducto mínimo de la autonomía territorial.

Adujo que la motivación del decreto municipal sigue una línea general, buscando razones suficientes en las directrices emanadas del Decreto

Legislativo 678 de 2020, pese a que esto no es totalmente aplicable o en cualquier evento resultaría insuficiente, en tanto la administración municipal debe como mínimo justificar de manera detallada o específica la adopción de las medidas de optimización de la hacienda pública municipal, a través de un estudio técnico previo que fundara la motivación del acto administrativo, y del cual se desprenda un esquema o estrategia para afrontar el déficit fiscal o el bajo recaudo de los ingresos tributarios o de las rentas del municipio, y de las distintas fuentes de la hacienda pública municipal, así como sus causas y la estimación de la mejor posibilidad para incrementar la gestión de los recursos adeudados a la entidad territorial.

Por lo anterior, solicitó verificar la existencia del citado estudio previo como supuesto necesario de la motivación del acto administrativo.

Expuso que además de la motivación técnica del acto, debe complementarse con un juicio de proporcionalidad que justifique las medidas de la hacienda pública. Así, señaló que conforme a la sentencia C-060 de 2018, es permitido establecer medidas de gestión de cartera que le permitan a la administración pública obtener la mayor cantidad de recursos, por lo que sí podrían darse descuentos sobre el capital de las obligaciones.

Finalmente indicó que este fallador dispone de 3 modelos decisionales:

1. Decretar la nulidad del acto administrativo ante la inexistencia o presentación de estudios técnicos insuficientes para organizar la hacienda pública y la viabilidad de las medidas de incentivo a favor de los ciudadanos. En ese caso, podrían modularse los efectos de la nulidad, manteniendo como admisibles todos los acuerdos financieros logrados con los ciudadanos.
2. Declarar legal y constitucional el acto municipal, en el evento de existir el estudio técnico que evidencie la estimación de la hacienda pública municipal y el impacto positivo esperado con la implementación de las medidas de incentivo al pago de las medidas tributarias.
3. De existir el estudio técnico que evidencie la estimación de la hacienda pública municipal y el impacto positivo esperado con la implementación de las medidas de incentivo al pago de las medidas tributarias, pero si las estimaciones o valoraciones hechas en este documento resultan insuficientes, el acto podría ser declarado legal y constitucional a condición que en un término específico fijado por el Tribunal la administración pública adelante un estudio o una valoración administrativa complementaria que permita satisfacer los

mínimos de planeación financiera que requiere cualquier medida de optimización de la administración pública o una amnistía tributaria.

Universidad de Manizales (documento nº 12 del expediente digital)

Solicitó declarar ajustado a la Constitución y a la ley, el decreto objeto de análisis, por considerar que habiendo sido generado conforme a las necesidades del ente territorial, fue adoptado en armonía con la Constitución y es compatible con el ordenamiento jurídico. Preciso que el acto administrativo proferido reúne los elementos esenciales y de validez necesarios para nacer a la vida jurídica.

Manifestó que aun cuando el decreto municipal omitió lo señalado en el párrafo 2º del artículo 7 del Decreto 678 de 2020, seguramente, el funcionario emisor, atendiendo el requerimiento dispuesto a su cargo en el auto admisorio, aportará los llamamientos a los ciudadanos, indicaciones y forma de realizar a través de medios electrónicos los pagos por los conceptos que señala la norma. Estimó que la desatención a tal circunstancia iría en contravía de lo dispuesto por el citado decreto nacional.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Agente del Ministerio Público emitió concepto en el asunto de la referencia (documento nº 10 del expediente digital), a través del cual solicitó declarar procedente el control inmediato de legalidad respecto del Decreto nº 288 del 26 de mayo de 2020, y de igual manera, declarar la legalidad del dicho acto administrativo, por cumplir todos los presupuestos establecidos en el artículo 136 del CPACA y en concreto por cuanto acoge y desarrolla un decreto de carácter legislativo.

Indicó que el marco normativo de referencia para el análisis del control de legalidad de los actos administrativos proferidos por el Alcalde de La Dorada está contenido exclusivamente en los decretos legislativos expedidos en razón de la declaratoria de la Emergencia Social, Económica y Ambiental y para controlar los efectos de la pandemia por el COVID-19, y no en todo el ordenamiento jurídico, pues así se extrae del tenor literal del artículo 136 del CPACA y de una interpretación finalística de la norma.

En efecto, sostuvo que el control inmediato de legalidad tiene un alcance restringido y obedece a la intención del constituyente de controlar el ejercicio de facultades excepcionales o extraordinarias cuando se haya acudido a los estados de excepción, y es por ello que no puede confundirse en su alcance con el medio de control de nulidad, máxime cuando aquel es

compatible con éste y los efectos jurídicos de las sentencias que se expidan en desarrollo de este trámite son relativos y no absolutos. Sobre el tema, citó apartes de pronunciamientos del Consejo de Estado.

Así pues, estimó que el marco normativo en este caso era el siguiente: artículos 212 a 215 de la Constitución Política; Ley 137 de 1994; y el decreto legislativo expedido por el Gobierno Nacional que dijo desarrollar el decreto municipal objeto de control.

Se refirió a los requisitos formales para examinar la legalidad del decreto sometido a este medio de control, precisando que en este caso no existía objeción alguna al respecto, por cuanto tal acto fue proferido por quien tenía competencia formal para hacerlo, esto es, el Alcalde Municipal en ejercicio de las competencias constitucionales y legales a él atribuidas.

Aseguró que tampoco existía reparo en cuanto a otros aspectos de validez formal, toda vez que dicho decreto cuenta con encabezado en el cual se identifica claramente la autoridad que expide la norma, su número y fecha respectivos, epígrafe, esto es, un resumen de las materias reguladas, normas constitucionales y legales que fundamentan la competencia, esto es, la referencia expresa de las facultades que se ejercen, parte considerativa, en la cual se alude al contenido de las materias reguladas y las razones que justifican la expedición de la disposición, parte resolutive, con los artículos que contienen las decisiones y mandatos del acto administrativo dirigidos a la generalidad de los habitantes del municipio de La Dorada, y finalmente, en esta norma se señala expresamente la fecha de su entrada en vigencia, esto es, a partir de la fecha de su publicación, respetando el principio de publicidad de los actos administrativos de contenido general establecido en el artículo 65 del CPACA.

Frente a los requisitos de procedencia del medio de control, explicó que el decreto municipal cumple con todos ellos, en tanto **i)** se trata de un típico acto administrativo de contenido general, por cuanto los destinatarios del mismo son todas las personas que residen en dicha localidad sin distinción alguna; **ii)** fue expedido por quien tenía competencia formal para hacerlo, esto es, por el Alcalde Municipal, en consonancia con las disposiciones constitucionales y legales; y **iii)** desarrolla lo establecido en decreto propiamente legislativo como es el Decreto 678 de 2020, cuyo objetivo es controlar la extensión de los efectos económicos y fiscales de la crisis sanitaria en el recaudo de las rentas de los municipios y ayudar con el recaudo de impuestos, tasas, contribuciones y multas, de manera que se incentive su pago y los municipios cuenten con los ingresos necesarios para la atención de las funciones que cumple la administración municipal en el

contexto de la emergencia.

Finalmente manifestó que el Decreto n° 288 del 26 de mayo de 2020 se ajusta a los preceptos y lineamientos establecidos en la norma que tiene fuerza de ley.

TRÁMITE PROCESAL

Reparto. Para conocer del asunto, el expediente fue repartido el 29 de mayo de 2020 al Despacho del Magistrado Ponente de esta providencia (documento n° 1 del expediente digital).

Admisión e intervenciones. Por auto del 2 de junio de 2020 se avocó el conocimiento (documento n° 3 del expediente digital). Dentro del término legal previsto para ello, no se registraron intervenciones por parte de la comunidad, del Alcalde del Municipio de La Dorada ni del Gobernador de Caldas; mientras que todas las entidades invitadas a rendir concepto se pronunciaron (documentos n° 8, 9, 11 y 12, *ibídem*).

Concepto del Ministerio Público. El Ministerio Público rindió concepto (documento n° 10 del expediente digital).

Paso a Despacho para sentencia. El 7 de julio de 2020 el proceso ingresó a Despacho para sentencia (documento n° 13 del expediente digital), que se dicta en seguida atendiendo lo previsto por el numeral 6 del artículo 185 del CPACA.

CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Procede esta Corporación a resolver sobre la legalidad del Decreto n° 288 del 26 de mayo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de La Dorada en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en todo el territorio nacional como consecuencia de la pandemia originada por el COVID-19.

Competencia

La Sala Plena del Tribunal Administrativo de Caldas es competente para conocer en única instancia de este medio de control, en virtud de lo dispuesto en los artículos 151 (numeral 14) y 185 del CPACA.

Problema jurídico

En el *sub examine* es necesario resolver las siguientes cuestiones:

- *¿El Decreto 288 expedido por el Alcalde de La Dorada el 26 de mayo de 2020, cumple la totalidad de requisitos previstos por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 del CPACA para ser susceptible del control inmediato de legalidad, particularmente el relacionado con el desarrollo de un decreto legislativo?*

En caso afirmativo,

- *¿Para la expedición del Decreto 288 del 26 de mayo de 2020, se cumplieron los requisitos de forma, constitucional y legalmente exigidos?*
- *¿El contenido del Decreto 288 del 26 de mayo de 2020 se encuentra ajustado al marco normativo en el cual se fundamentó?*

Para despejar el problema planteado, la Sala abordará los siguientes aspectos: **i)** generalidades del control inmediato de legalidad; **ii)** declaratoria del estado de excepción como antecedente de la expedición del acto objeto de control inmediato de legalidad; **iii)** cumplimiento de los requisitos legales para adelantar el control inmediato de legalidad; y de ser procedente, **iv)** examen de legalidad, que a su vez comprende el análisis de los requisitos de forma y de fondo del decreto susceptible de este medio de control.

1. Generalidades del control inmediato de legalidad

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 215 de la Constitución Política, ante la existencia de hechos excepcionales que perturben, amenacen o alteren en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, el Presidente de la República está facultado para declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de 30 días que sumados no pueden exceder de 90 días en el año calendario.

Durante el estado de excepción declarado, el Gobierno Nacional puede dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, pudiendo incluso, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

Así pues, las facultades otorgadas por el Constituyente al Gobierno Nacional en los estados de excepción, particularmente en el relativo al Estado de Emergencia, comportan la concentración de un mayor poder en cabeza de la Rama Ejecutiva, que debe ir ligado a la plena observancia de los límites que la

misma Constitución señala, a fin de impedir que se convierta en un instrumento dirigido, entre otros, a desconocer derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, a transgredir las reglas del derecho internacional humanitario o a interrumpir el normal funcionamiento de las otras ramas del poder público.

Teniendo en cuenta esas limitantes, las decisiones adoptadas con ocasión de los estados de excepción se encuentran sometidas a controles de orden político y jurídico. Dentro de estos últimos se encuentra el plasmado en la Ley Estatutaria 137 de 1994, *“Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia”*, bajo la figura de control inmediato de legalidad.

El artículo 20 de la citada Ley 137 de 1994 estableció lo siguiente en relación con el control de legalidad respecto de las medidas adoptadas en desarrollo de los estados de excepción:

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.

Al analizar la constitucionalidad del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, la Corte Constitucional señaló en sentencia C-179 de 1994 que *“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”*.

En relación con el objetivo del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado ha sostenido⁴ que consiste en *“(...) velar porque las normas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, no excedan la finalidad y los límites fijados por el Gobierno al declararlo; ni restrinjan o excedan el alcance de las disposiciones que se reglamentan”*.

Al tener entonces el control inmediato de legalidad como propósito verificar que las decisiones adoptadas en el marco de ese estado de excepción se

⁴ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejera Ponente: Dra. Ligia López Díaz. Sentencia del 18 de marzo de 2003. Radicación número: 11001-03-15-000-2003-0219-01(CA).

encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos para ello, tal mecanismo constituye a su vez una garantía para los derechos de los ciudadanos y para el mantenimiento de la legalidad en abstracto.

Bajo ese entendimiento, la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos⁵:

35.1. Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.

*35.2. Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante **la potestad reglamentaria**, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.*

35.3. Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política). (Negrilla es del texto).

En relación con las características procesales y sustanciales de este medio de control, conviene citar apartes de providencia del 26 de septiembre de 2019⁶ emanada del Consejo de Estado, en la que se indicaron las siguientes:

38. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado⁷ ha señalado que son atribuibles a este proceso judicial las siguientes características:

38.1. Se trata de un proceso judicial, por lo tanto, la naturaleza del acto que lo resuelve es una sentencia, porque la competencia atribuida a la jurisdicción es la de decidir sobre la legalidad del mismo, lo cual corresponde hacer a través de aquella.

38.2. El control es automático o inmediato, porque tan pronto se expide la norma el Gobierno Nacional debe remitirlo a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente. Ahora, esta clase de control tiene las siguientes características:

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

⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero Ponente: Dr. Hernando Sánchez Sánchez. Sentencia del 26 de septiembre de 2019. Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00.

⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero Ponente: Dr. Hernando Sánchez Sánchez. Sentencia del 26 de septiembre de 2019. Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00.

⁷ Cita de cita: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 9 de diciembre de 2009, C.P. Enrique Gil Botero, número único de radicación 11001-03-15-000-2009-00732-00.

administrativos.

38.2.2. 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.

38.2.3. 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.

38.2.4. Se trata de una competencia muy particular, en comparación con el común de las acciones contenciosas, comoquiera que el tradicional principio de la "jurisdicción rogada" -que se le ha atribuido a esta jurisdicción-, sufre en este proceso una adecuada atenuación en su rigor, en la medida que en esta ocasión no se necesita de una acción, ni de criterios o argumentos que sustenten la legalidad o ilegalidad. Por el contrario, basta con que la ley haya asignado a esta jurisdicción la competencia para controlar el acto, para que proceda a hacerlo. En otras palabras, en este evento la jurisdicción conoce de manera oficiosa del asunto.

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

38.3. El control es integral en relación con los decretos legislativos respectivos y el artículo 215 de la Constitución Política, pese a que la norma no lo señala en forma expresa, pero necesariamente debe ser así, pues si no opera por vía de acción -toda vez que es oficioso- resulta lógico que el juez asuma el control completo de la norma.

39. En efecto, comoquiera que no hay demanda que enmarque o delimite las cuestiones a examinar, la Sala ha considerado que el control es integral en tanto cubija tanto la competencia como los aspectos formales y de fondo, y que en este último abarca el bloque normativo que sirve de contexto y fundamento al acto administrativo general de que se trate, luego la cosa juzgada de la sentencia se circunscribirá a ese bloque normativo, que en este caso es la Constitución Política, la Ley 137 de 1994 así como los decretos legislativos y las normas legales que con ocasión del respectivo estado de excepción se desarrollan o sean

pertinentes a la materia de que trata el acto sometido a este control.

Adicional a las características anteriores, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado⁸ que el control inmediato de legalidad no está sujeto a que previamente se efectúe el control de constitucionalidad sobre los Decretos Legislativos respectivos, sin perjuicio de que una vez efectuado se acaten las decisiones a que haya lugar; tiene efectos de cosa juzgada relativa; y es compatible con otras acciones contenciosas configuradas en defensa de la legalidad.

2. Declaratoria del estado de excepción como antecedente de la expedición del acto objeto de control inmediato de legalidad

Previamente a abordar el estudio de legalidad sobre el decreto citado, es preciso hacer alusión a los antecedentes que dieron lugar a su expedición, y que delimitan en la actualidad su análisis.

En ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política, el 17 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 417, con el cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho acto jurídico.

La circunstancia que llevó a que se expidiera el referido Decreto Legislativo se concreta en la pandemia originada por el virus COVID-19, cuya propagación pone en grave riesgo la vida y la salud de todas las personas; situación que, en consideración del Gobierno Nacional, no podía ser conjurada con los mecanismos ordinarios constitucional y legalmente vigentes en nuestro ordenamiento jurídico.

Ante la permanencia de las dificultades de la pandemia originada por el COVID-19, el 6 de mayo de 2020 el Presidente de la República con la firma de todos sus Ministros, profirió el Decreto 637, con el cual declaró nuevamente el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta días calendario.

La declaratoria del Estado de Emergencia tiene como fin adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir: **i)** la propagación del COVID-19, y **ii)** la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila. Sentencia del 23 de noviembre de 2010. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00411-00(CA).

Con ocasión del estado de excepción declarado, el Gobierno Nacional ha proferido numerosos decretos legislativos, con los cuales ha adoptado medidas tendientes a conjurar la crisis generada por el COVID-19.

3. Cumplimiento de los requisitos legales para adelantar el control inmediato de legalidad

Según se indicó en el acápite de generalidades del control inmediato de legalidad, la procedibilidad de analizar en este tipo de procesos un acto administrativo requiere la conjunción de tres presupuestos, cuales son: **i)** que se trate de un acto de contenido general; **ii)** que el referido acto se haya dictado en ejercicio de la función administrativa; y **iii)** que tal acto tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido durante un estado de excepción.

Aun cuando la verificación de los mencionados requisitos es un aspecto propio de la providencia que avoca conocimiento en este asunto, esta Sala de Decisión considera necesario en esta oportunidad procesal estudiar nuevamente el cumplimiento de los mismos, particularmente y a fondo el presupuesto relacionado con el desarrollo de un decreto legislativo.

3.1 Carácter general del decreto municipal

En relación con este primer requisito, se observa que se halla debidamente demostrado en el decreto municipal, habida cuenta que se trata de un acto general, impersonal y abstracto⁹, en tanto sus medidas se dirigen a reglar un número indeterminado de sujetos tomando determinaciones de carácter abstracto e impersonal.

3.2 Acto expedido en ejercicio de la función administrativa

Frente al segundo presupuesto de procedibilidad del control inmediato de legalidad, se observa que el decreto municipal fue expedido por la máxima autoridad del Municipio de La Dorada, en ejercicio de la función administrativa. Al respecto es necesario señalar brevemente las razones por las cuales en esta providencia así se considera.

La función administrativa constituye una de las siete funciones públicas atribuidas al Estado constitucional y democrático contemporáneo, adoptado

⁹ Los cuales, según la conocida triada de Leon Diguít en esta materia, constituyen una categoría adicional a los actos individuales o particulares y los actos condición.

por la Carta colombiana de 1991¹⁰. Sin embargo, aunque la menciona y la regula en varias disposiciones ese estatuto superior no la define. Su concepto ha sido objeto de múltiples discusiones en la doctrina comparada y nacional, pero sobre su identidad no hay aún consenso, ni aún en la jurisprudencia colombiana que en ocasiones se ha referido al tema sin lograr una cabal satisfacción al respecto¹¹.

Se considera la función administrativa desde una perspectiva sustancial o material como sinónimo de actividad administrativa o de administración pública, pues otro entendimiento se hace de la administración pública en sentido orgánico o subjetivo al referirla a la rama ejecutiva o administrativa del poder público, a su estructura u organización¹². Suele presentarse una coincidencia en el sentido de ser desarrollada la función administrativa generalmente por órganos propios de la rama ejecutiva o administrativa, pero ello no es así necesariamente por virtud del principio de colaboración armónica que permite y genera frecuentemente la realización de la actividad administrativa por parte de las demás ramas y órganos autónomos e independientes, tal como lo autoriza el artículo 113 de la Carta.

La definición y delimitación de la función administrativa tiene importancia especialmente frente a la precisión del alcance de los conceptos de Derecho Administrativo y de acto administrativo, en tanto se indica, por ejemplo, que aquel es la rama del derecho público que rige la administración, y ésta es “*la actividad por la cual las autoridades públicas procuran, utilizando en caso necesario, las prerrogativas del poder público, la satisfacción de necesidades de interés público*”¹³. En la doctrina nacional se ha estudiado dicho alcance frente al concepto de acto administrativo, entre otros, por Berrocal¹⁴, quien ha puesto de relieve la dificultad de la definición de la función administrativa, pero también en un contexto más amplio se ha debatido la importancia de su concepto frente a la evolución del Derecho Administrativo por Montaña Plata¹⁵.

¹⁰ Las demás son las siguientes: constituyente, legislativa, jurisdiccional o judicial, electoral, de ministerio público y de control fiscal. Véase, Augusto Ramón Chávez Marín, *Los convenios de la Administración: entre la gestión pública y la actividad contractual*, Bogotá, Temis, 2020, p. 63.

¹¹ Véase por ejemplo, recientemente del Consejo de Estado en sentencias de control inmediato de legalidad del 11 de mayo de 2020 (rad. 11001-03-15-000-2020-00944-00) y 27 de abril de 2020, rad. 11001-03-15-000-2020-01222-01, así como de la Corte Constitucional C-189 de 1998.

¹² El concepto orgánico se extiende a veces en combinación con el material, a todo órgano público o privado cuando quiera que desarrolla precisamente la función administrativa, como puede apreciarse en el art. 39 de la Ley 489 de 1998.

¹³ Jean Rivero, *Derecho Administrativo*, trad. 9ª ed., Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1984, p. 14.

¹⁴ Luis Enrique Berrocal, *Manual del Acto Administrativo*, Bogotá, Librería Ediciones del Profesional Ltda., 2009, 5ª ed., pp. 27-74.

¹⁵ Alberto Montaña Plata, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Bogotá, Universidad Externado, 2010. Juan Carlos Cassagne, *El acto administrativo*, Bogotá, Temis, 2013, pp. 12-15, adopta una

Diversos son los criterios utilizados para definir la función administrativa, de difícil delimitación a veces y de combinación frecuente¹⁶, pero conviene poner de relieve que con su sustento se ha determinado que ella consiste en la actividad del Estado que tiene por objeto la realización de sus cometidos en cuanto requieren la ejecución práctica, mediante actos jurídicos (reglamentarios, subjetivos o actos condición) y operaciones materiales de ejecución del acto administrativo, la ley, la sentencia y el contrato¹⁷. Igualmente se ha indicado, aplicando un criterio residual, que la función administrativa corresponde a las que realiza el Estado y que no tienen el carácter de función constituyente, legislativa y judicial¹⁸.

Finalmente, aparte de las menciones a la función administrativa contenidas en el capítulo 5 denominado con tal nombre (*De la función administrativa*) del Título VII de la Constitución de 1991 referido a la Rama Ejecutiva, no se prevé allí una definición o concepto de tal función, solo se indican sus fundamentos, principios y ciertas reglas. En todo caso, debe tenerse en cuenta que según la Carta las gobernaciones y las alcaldías forman parte de la rama ejecutiva (art. 115), los departamentos y municipios ejercen funciones administrativas (arts. 298 y 311), las asambleas departamentales y los concejos municipales son corporaciones político-administrativas que ejercen funciones de dicha índole (arts. 299, 300, 312 y 313) y a los gobernadores y alcaldes se atribuyen un conjunto de funciones administrativas (arts. 305 y 315).

3.3 Desarrollo de un decreto legislativo expedido durante un estado de excepción

Revisado el decreto sobre el que versa este medio de control, se observa que el mismo fue dictado con fundamento, entre otras disposiciones, en lo previsto por el Decreto 678 de 2020, dictado por el Gobierno Nacional y con el cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020.

posición escéptica frente a la posibilidad de una definición unitaria de función administrativa: “El fracaso de los sucesivos esfuerzos para dar una noción unitaria de función administrativa susceptible de agotar su contenido así lo demuestra ya que la ruptura de la ecuación entre Administración Pública y Derecho Administrativo obedece a una ampliación del contenido del derecho administrativo como realidad histórica.”

¹⁶ Sobre los distintos criterios utilizados para calificar la naturaleza de las funciones y actos emanados de las autoridades y su complejidad, véase Libardo Rodríguez Rodríguez, *Derecho Administrativo General y Colombiano*, Bogotá, Temis, 18ª ed., 2013, pp. 353-379.

¹⁷ Cfr. Berrocal, op. cit., pp. 46-48.

¹⁸ Adolfo Merkl, *Teoría general del derecho administrativo*, Buenos Aires, Editora Nacional, 1980, pp. 7-104.

Con el fin de establecer si el decreto municipal cumple el tercer requisito de procedencia del control inmediato de legalidad, relativo al desarrollo de un decreto legislativo, debe determinarse en primer lugar, si en efecto se trata de un decreto de esta naturaleza, y en caso afirmativo se analizará si respecto del mismo sí hubo desarrollo por parte de la administración local.

3.3.1 Decreto legislativo

La Corte Constitucional ha señalado¹⁹ que la Ley 137 de 1994 exige el cumplimiento de los siguientes requisitos formales respecto de los decretos legislativos: **i)** la declaración previa del Estado de Emergencia, **ii)** las firmas, **iii)** la temporalidad de su expedición, **iv)** la motivación, y **v)** la remisión a la Corte Constitucional.

La descripción de tales requisitos hecha por la Corte Constitucional en las sentencias C-243 de 2011 y C-751 de 2015, fue igualmente desarrollada en reciente pronunciamiento del 22 de abril de 2020 del Consejo de Estado²⁰, en el que señaló como características propias de los decretos legislativos, particularmente los dictados en el Estado de Emergencia, las siguientes:

- a) Llevan la firma del Presidente de la República y todos sus ministros;
- b) Reflejan expresamente su motivación;
- c) Precisan el tiempo de duración;
- d) Las medidas adoptadas en ellos deben ser necesarias y proporcionales a la situación que se pretende remediar;
- e) No pueden suspender los derechos humanos, las libertades fundamentales ni el Derecho Internacional Humanitario;
- f) Tienen control judicial automático por parte de la Corte Constitucional y político por el Congreso;
- g) Tienen la misma fuerza jurídica vinculante de la ley;
- h) Tienen vigencia indefinida;
- i) Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso bajo ciertas condiciones; y
- j) No pueden desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.

Al leer el Decreto nacional 678 de 2020, esta Corporación encuentra que fue proferido durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.

¹⁹ Sentencias C-243 de 2011 y C-751 de 2015.

²⁰ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Diecinueve Especial de Decisión. Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez. Auto del 22 de abril de 2020. Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01213-00(CA)A.

Tal acto cumple además el requisito formal consagrado en el artículo 215 de la ²¹ca, relativo a la exigencia de que se suscriba por parte no sólo del Presidente de la República sino de la totalidad de su gabinete ministerial. En efecto, el Decreto 678 de 2020 fue expedido por el Presidente de la República, con la firma de los 18 ministros que integran su gabinete.

Adicionalmente se observa que el citado decreto nacional, que se identifica de esa manera en el encabezado, nació a la vida jurídica en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto por el Decreto 637 de 2020, que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

Así pues, el Decreto 678 de 2020 es un decreto legislativo, cuyo desarrollo en el acto correspondiente del gobierno municipal, haría susceptible a éste del control inmediato de legalidad.

3.3.2 Desarrollo del decreto legislativo

Según se indicó en los antecedentes de esta providencia, con el Decreto municipal n° 288 del 26 de mayo de 2020 el Alcalde de La Dorada adoptó para dicha entidad territorial el contenido del artículo 7 del Decreto 678 de 2020, cuyo texto es el siguiente:

Artículo 7. Recuperación de cartera a favor de entidades territoriales.

Con el fin de que las entidades territoriales recuperen su cartera y generen mayor liquidez, así como la posibilidad de aliviar la situación económica de los deudores, los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados accederán a los siguientes beneficios en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago a la entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo:

- *Hasta el 31 de octubre de 2020 se pagará el 80% del capital sin intereses ni sanciones.*

²¹ “**ARTICULO 215.** Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos

(...)” (subraya la Sala).

- *Entre el 1 de noviembre de 2020 y hasta el 31 diciembre se pagará el 90% del capital sin intereses ni sanciones.*
- *Entre el 1 de enero de 2021 y hasta el 31 de mayo de 2021 se pagará el 100% del capital sin intereses ni sanciones.*

Parágrafo 1. *Las medidas adoptadas en el presente artículo se extienden a aquellas obligaciones que se encuentren en discusión en sede administrativa y judicial, y su aplicación dará lugar a la terminación de los respectivos procesos.*

Parágrafo 2. *En los términos del Decreto 2106 de 2019, las entidades territoriales deberán habilitar medios de pago electrónicos que faciliten el acceso de los contribuyentes a las medidas adoptadas en este artículo.*

Al revisar el Decreto municipal nº 288 del 26 de mayo de 2020, transcrito en el aparte inicial de esta providencia, se advierte que el mismo adoptó expresamente en su artículo 2o. el contenido del artículo 7 antes transcrito, estableciendo el beneficio en los mismos términos en que se plasmó en el decreto nacional, sin introducir requisitos o condiciones adicionales al respecto.

De conformidad con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española²², el término *desarrollar* se define como:

1. *tr. Aumentar o reforzar algo de orden físico, intelectual o moral. Desarrollar la musculatura, la memoria. U. t. c. prnl.*
2. *tr. Exponer con orden y amplitud una cuestión o un tema.*
3. *tr. Realizar o llevar a cabo algo. Desarrolló una importante labor.*

Acorde con lo anterior, la Sala considera que el decreto objeto de este control de legalidad no contiene en su parte motiva ni en la resolutive, decisión alguna en torno a ampliar, reforzar o realizar algo en relación con el decreto legislativo, pues se limitó a adoptar el contenido del artículo 7 del mismo, relacionado con la recuperación de cartera a favor de las entidades territoriales.

Conviene en todo caso señalar, como lo hizo la Secretaría de Hacienda del Departamento de Caldas, que la decisión del señor Alcalde del Municipio de La Dorada de adoptar el beneficio contemplado en el artículo 7 del Decreto Legislativo 678 de 2020, no impedía la aplicación del mismo, ni ésta se supeditaba a la expedición de acto alguno por parte de la administración

²² <https://dle.rae.es/?w=diccionario>

municipal, pues se trata de una norma con fuerza material de ley.

Así pues, aunque el Decreto municipal n° 288 del 26 de mayo de 2020 hubiese tenido como fundamento el Decreto Legislativo 678 de 2020, lo cierto es que no cumple la exigencia prevista en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con el artículo 136 del CPACA, relativa a **desarrollar** dicha norma nacional, lo que implica que no sea susceptible del control automático de legalidad, y así se declarará en la parte resolutive de esta providencia.

Por ende, la Sala deberá inhibirse de emitir pronunciamiento de fondo sobre la legalidad de tal acto.

Conclusión

De conformidad con las consideraciones anteriores, estima la Sala que no procede el control inmediato de legalidad respecto del Decreto n° 288 del 26 de mayo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de La Dorada.

Debe precisar el Tribunal y así se aclarará en la parte resolutive de esta providencia, que la anterior determinación no implica en modo alguno que contra el aludido acto administrativo general no procedan los medios de control que conforme al CPACA o a otras normas jurídicas sean pertinentes. De igual forma, tampoco releva al señor Gobernador del Departamento de Caldas de la revisión que conforme al numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política le corresponde efectuar en relación con los actos expedidos por los alcaldes.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

Primero. DECLÁRASE improcedente el control inmediato de legalidad respecto del Decreto n° 288 del 26 de mayo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de La Dorada, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. ACLÁRASE que la anterior decisión no implica en modo alguno

que contra el acto administrativo general referido en el ordinal primero, no procedan los medios de control que conforme al CPACA o a otras normas jurídicas sean pertinentes. De igual forma, tampoco releva al señor Gobernador del Departamento de Caldas de la revisión que conforme al numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política le corresponde efectuar en relación con los actos expedidos por los alcaldes.

Tercero. Por la Secretaría de esta Corporación, **NOTIFÍQUESE** la presente decisión a los señores Alcalde del Municipio de La Dorada y Gobernador del Departamento de Caldas, así como al señor Agente del Ministerio Público, a los buzones de correo electrónico para notificaciones judiciales que reposen en los archivos de la Secretaría del Tribunal, a través de mensaje de datos que contendrá copia de este auto.

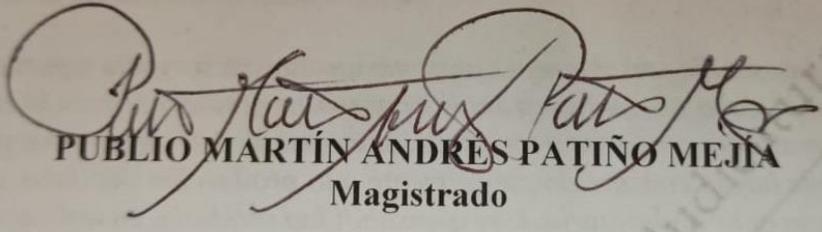
Cuarto. Por la Secretaría de esta Corporación, **PUBLÍQUESE** esta providencia a través de la página web de la Rama Judicial – Tribunal Administrativo de Caldas, así como en el espacio denominado “*Medidas Covid-19*” previsto en el mismo portal por el Consejo Superior de la Judicatura.

Quinto. Ejecutoriada esta sentencia, por la Secretaría de esta Corporación **HÁGANSE** las anotaciones pertinentes en el programa informático “*Justicia Siglo XXI*” y **ARCHÍVENSE** las diligencias.

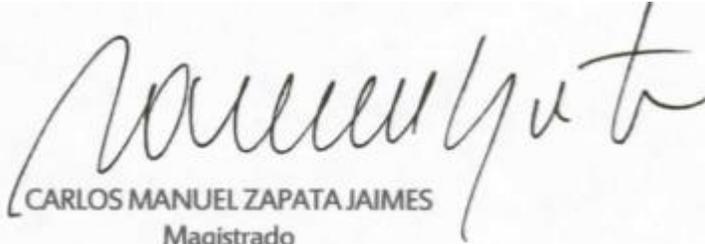
Notifíquese, publíquese y cúmplase



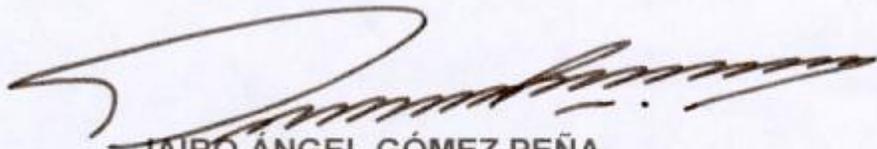
AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN
Magistrado



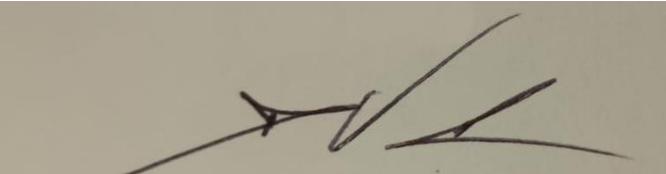
PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA
Magistrado



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES
Magistrado



JAIRO ÁNGEL GÓMEZ PEÑA
Magistrado



DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS
Magistrado



AUGUSTO MORALES VALENCIA
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS
NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO

No. 089
FECHA: 23 de julio de 2020



HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA
Secretario