



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

SALA PLENA

Santiago de Cali, veintiséis (26) de agosto de dos mil veinte (2020)

SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA

Magistrado Ponente: Dr. RONALD OTTO CEDEÑO BLUME

MEDIO DE CONTROL	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO ADMINISTRATIVO	DECRETO No. 097 DEL 30 DE MAYO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDIA DE CAICEDONIA-VALLE DEL CAUCA
RADICACIÓN	76001-23-33-000-2020-00764-00

1. ASUNTO

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, una vez agotado el trámite establecido en el artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, a efectuar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 097 del 30 de mayo de 2020 expedido por el **MUNICIPIO DE CAICEDONIA-VALLE DEL CAUCA**, *“Por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal del Municipio de Caicedonia, Valle del Cauca, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020 por causa del coronavirus covid-19 y se dictan otras disposiciones”*.

2. ACTO ADMINISTRATIVO SOMETIDO A CONTROL

El día 30 de mayo de 2020, el **MUNICIPIO DE CAICEDONIA-VALLE** expidió el Decreto No. 097, a través del cual adoptó una serie de medidas en materia tributaria y financiera tendientes a aliviar la situación económica de los deudores, los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago. El tenor literal de la parte resolutive del citado acto es el siguiente:

“ARTICULO PRIMERO: Adoptar las disposiciones contenidas en el artículo sexto del Decreto Legislativo No. 678 de mayo 20 de 2020, para que, durante el término de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno Nacional mediante Decreto 637 de 06 de mayo de 2020, se puedan diferir hasta en doce (12) cuotas mensuales, y sin intereses, el pago de los tributos de propiedad del Municipio de Caicedonia, teniendo como última cuota la correspondiente al mes de junio de 2021.

ARTICULO SEGUNDO: Adoptar las disposiciones contenidas en el artículo séptimo del Decreto Legislativo No. 678 de mayo 20 de 2020 –Recuperación de cartera a favor de Entidades Territoriales- con el fin de que el Municipio de Caicedonia, Valle del Cauca, recupere cartera y genere 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 citado Decreto Legislativo:

Descuento intereses	Pago del capital adeudado	Descuento capital adeudado	Fecha limite	Rentas a las que aplica
100%	80% del capital adeudado	20% del capital adeudado	Hasta octubre 31 de 2020	Impuestos, tasas, multas y contribuciones
100%	90% del capital adeudado	10% del capital adeudado	Del 1° de noviembre y hasta el 31 de diciembre de 2020	Impuestos, tasas, multas y contribuciones
100%	100% del capital adeudado	0% del capital adeudado	Del 1° de enero de 2021 y hasta el 31 de mayo de 2021	Impuestos, tasas, multas y contribuciones

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.

ARTICULO TERCERO: *Ámbito de aplicación.* El presente Decreto se aplica únicamente a la Administración Central del Municipio de Caicedonia, Valle del Cauca.

ARTICULO CUARTO: *Vigencia.* El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias”.

El **MUNICIPIO DE CAICEDONIA-VALLE** adoptóla anterior decisión administrativa con fundamento en el Decreto Legislativo No. 678 del 20 de mayo de 2020, por medio del cual se establecieron medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestas de las entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarada mediante el Decreto 637 del 2020.

3. INTERVENCIONES

3.1.- MUNICIPIO DE CAICEDONIA-VALLE

El alcalde del **MUNICIPIO DE CAICEDONIA-VALLE** presento escrito a través del cual señaló que el Decreto No. 097 del 30 de mayo de 2020 cuenta con los soportes de legalidad requeridos, pues con dicho acto se adoptaron las medidas previstas en el Decreto Nacional No. 678 de 2020, que permitan la recuperación de cartera y aliviar la situación económica de deudores y contribuyentes, para que puedan cumplir con las obligaciones frente a la entidad territorial y a ésta contar con liquidez.

De igual manera, adujo que en el **MUNICIPIO DE CAICEDONIA-VALLE** se identificaron limitaciones presupuestales que impiden la asignación urgente de los recursos que demandan las actuales circunstancias señaladas en el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, por lo que se hizo necesario una modificación normativa de orden temporal que permita efectuar las operaciones presupuestales y generar mecanismos efectivos para atender la emergencia y los efectos en el empleo y las relaciones sociales que esto conlleva, permitiendo mayores líneas de acceso a crédito y endeudamiento.

3.2.- MINISTERIO PÚBLICO

La Procuradora delegada ante esta corporación, emitió concepto dentro del presente asunto, en el sentido de no objetar la legalidad del Decreto No. 097 del 30 de mayo de 2020, tras considerar que dicho acto administrativo cumple tanto con los parámetros formales como materiales para su expedición.

En efecto, concluyó que el Decreto *sub examine* fue expedido por la autoridad competente, que se encuentra debidamente motivado, que existe conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, se encuentra supeditado a las formas del acto general y las medidas adoptadas son proporcionales para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

También, adujo que el acto administrativo general que se examina se encuentra atado al Decreto 678 de 2020, en el que se señala como mecanismo de las autoridades territoriales y con fines de conjurar la crisis, la posibilidad de realizar los traslados presupuestales necesarios y que la aplicación de los beneficios tributarios de los artículos 6 y 7 del mencionado Decreto se realizó con la finalidad de menguar las implicaciones presupuestales que se pueden derivar de la pandemia del nuevo coronavirus Covid-19 para las entidades territoriales.

4.- PROBLEMA JURIDICO

Corresponde a la Sala determinar, en primer lugar, si resulta procedente el ejercicio del medio de control inmediato de legalidad frente al Decreto No. 097 del 30 de mayo de 2020, expedido por el **MUNICIPIO DE CAICEDONIA-VALLE**.

En caso de resultar procedente, la Sala deberá establecer si las medidas adoptadas en dicho acto administrativo se ajustan a los requisitos de índole formal y material que se han establecido para efectos de impartir legalidad a un Decreto Municipal promulgado con ocasión a la declaratoria del Estado de Excepción.

5.- TESIS DE LA SALA

La Sala declarará ajustado a derecho el Decreto No. 097 del 30 de mayo de 2020 expedido por el **MUNICIPIO DE CAICEDONIA-VALLE**, al considerar que cumple con todos los criterios formales y materiales para su formación.

6.- CONSIDERACIONES

6.1.- Marco normativo y jurisprudencial del medio de control inmediato de legalidad

El artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, “*Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia*”, dispone que 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 automático 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.

El Presidente de la República, en el marco de los Estados de Excepción, expide diferentes clases de normas, a saber: (i) el Decreto que declara el Estado de Excepción; (ii) los Decretos que lo desarrollan adoptando medidas para conjurar la crisis y (iii) los Decretos que reglamentan los que adoptan las medidas¹, estos últimos, objeto de control inmediato de legalidad.

A su turno, el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, alude al control automático de legalidad, en los siguientes términos:

“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 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”.

Conforme a esta disposición, el control inmediato de legalidad ejercido por los Tribunales Administrativos procede respecto de: (i) las medidas de carácter general emanadas de autoridades territoriales; (ii) dictadas en ejercicio de la función administrativa y (iii) como desarrollo de los Decretos Legislativos durante los Estados de Excepción.

La Corte Constitucional, en sentencia C-179 de 1994² declaró exequibles los incisos primero y segundo del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 que 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, precisando que este control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales.

Por su parte, el Consejo de Estado en sentencia del 16 de junio de 2009³, señaló las principales características de este medio de control, a la luz de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción. Al respecto, consideró que: i) se trata de un proceso judicial; ii) es un control automático e inmediato, porque debe remitirlo la autoridad que expidió el Decreto reglamentario o

¹Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 16 de junio de 2009, expedición No. 11001-03-15-000-2009-00305-00 (CA).

²Corte Constitucional, Magistrado Ponente: **CARLOS GAVIRIA DIAZ**

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Radicación número: 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA) Consejero Ponente: **ENRIQUE GIL BOTERO**, reiterada en sentencia del 1º de julio de 2010, M.P. María Claudia Rojas Lasso

acto administrativo general a la Corporación dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición, para que se ejerza el examen de legalidad correspondiente; iii) el control 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; iv) no es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, toda vez que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad; v) se trata de un control oficioso que no opera por vía de acción, es decir, no está sujeto a la presentación de una demanda contenciosa que demarque los límites para el juicio de la legalidad del acto; vi) el control es integral en relación con los Decretos Legislativos respectivos y el artículo 215 de la Constitución Política, toda vez que, pese a que la norma no lo señala en forma expresa, necesariamente debe ser así, pues si no opera por vía de acción resulta lógico que el juez asuma el control completo de la norma.

Así las cosas, el control inmediato de legalidad está instituido para garantizar el orden legal y constitucional del Estado de Derecho en condiciones de anormalidad estatal e institucional, porque los poderes del ejecutivo se maximizan legítimamente y las autoridades, en ejercicio de la función administrativa, se ven avocadas para concretar en la realidad aquellos enunciados abstractos que materializan la legislación en el Estado de Excepción.

6.2.-Procedibilidad del control inmediato de legalidad

Una interpretación literal del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 permite concluir que los actos administrativos que están sujetos a control inmediato de legalidad deben cumplir las siguientes tres características: i) ser de carácter general; ii) ser dictados en ejercicio de la función administrativa y iii) ser expedidos en desarrollo de los Decretos Legislativos expedidos por el Presidente de la República durante el Estado de Excepción.

Conforme a lo anterior, la Sala procede a revisar los requisitos de procedibilidad del acto administrativo objeto de revisión.

6.2.1.-Ser de carácter general

En cuanto a este primer requisito, conviene recordar que desde el punto de vista de su contenido, los actos administrativos se clasifican en generales o particulares, según que sus efectos estén dirigidos a una generalidad de personas o a un sujeto determinado o determinable. Así lo ha sostenido el Honorable Consejo de Estado de tiempo atrás, al explicar que:

“La diferencia entre los actos de contenido particular y general depende del grado de indeterminación que tengan los sujetos destinatarios del mismo, como lo ha precisado esta Sala: “Para diferenciar un acto administrativo general de uno particular es necesario tener presente los siguientes aspectos: El acto administrativo se entiende, entre otras perspectivas, como una decisión adoptada o expedida en función administrativa a través de la cual la autoridad crea, modifica o extingue una posición de una persona o conjunto de personas determinadas o indeterminadas frente a una norma de derecho (situación jurídica). El acto singular o particular no necesariamente tiene un destinatario

único, por cuanto puede ir dirigido tanto a una persona como a un grupo determinado de personas; en tanto que el acto general se expide siempre para un grupo indeterminado de personas a quienes se les crea, modifica o extingue una situación jurídica, dependiendo de las conductas o roles que ellas mismas asuman"⁴. (Subrayado fuera del original)

En el caso objeto de estudio, de la revisión del contenido del Decreto No. 097 del 30 de mayo de 2020 se observa que éste reviste el carácter de general, pues adopta una serie de medidas en materia tributaria con miras a recuperar cartera y generar liquidez a la entidad territorial para poder adelantar las gestiones requeridas para hacer frente al covid-19 y las situaciones de que se derivan de la pandemia; así como también, propende por brindar alivios y beneficios tributarios a los contribuyentes y a los habitantes que tienen obligaciones pendientes de pago con el **MUNICIPIO DE CAICEDONIA-VALLE**, por lo que sus efectos cobijan a todos los pobladores de dicha municipalidad.

6.2.2.- Ser dictado en ejercicio de la función administrativa

Es preciso señalar que la naturaleza de las funciones estatales no obedece a un criterio meramente orgánico, sino también, a uno sustantivo o material, según el cual, no es el órgano que produce la manifestación de voluntad o la actividad estatal, el que define la naturaleza del acto, sino también la materia o sustancia de que está provista la misma. En consecuencia, de la amplia gama de actividad que se manifiesta en la administración pública, podemos identificar la que corresponde a la actividad administrativa, que por su complejidad la componen una diversidad de contenidos: la prestación de servicios públicos, las actividades de fomento, las funciones de policía, las labores de inspección, control y vigilancia, la ejecución de las obras públicas, que en últimas corresponde a los cometidos estatales.

De acuerdo con las atribuciones de los Alcaldes, consagradas en el artículo 315 de la Constitución Política y en el literal d) artículo 91 de la Ley 136 de 1994, corresponde a éstos en relación con la administración municipal, entre otras, ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto. En virtud de lo anterior, se tiene que las medidas adoptadas en el Decreto No. 097 del 30 de mayo de 2020, fueron expedidas en ejercicio de funciones administrativas propias del mandatario local del **MUNICIPIO DE CAICEDONIA-VALLE**.

6.2.3.- Ser expedido en desarrollo de los Decretos Legislativos expedidos por el Presidente de la República durante el Estado de Excepción.

De la revisión del contenido del Decreto No. 097 del 30 de mayo de 2020, se observa que éste se fundamentó en los Decretos Nos. 417 y 637 de 2020, por medio de los cuales se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, y principalmente en el Decreto Legislativo No. 678 del 20 de mayo de 2020, "Por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de

⁴Consejo De Estado- Sección Segunda- Subsección "A". Sentencia del 4 de marzo de 2010, Expediente No. 2003-00360-01(3875-03), M.P. **ALFONSO VARGAS RINCÓN**.

las entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020”.

De lo anterior se extrae que, el acto objeto de estudio y a través del cual el **MUNICIPIO DE CAICEDONIA-VALLE** adoptó una serie de medidas en materia tributaria con miras a recuperar cartera y generar liquidez a la entidad territorial para poder adelantar las gestiones requeridas para hacer frente al covid-19 y las situaciones de que se derivan de la pandemia, tiene su origen en el Decreto Legislativo No. 637 de 2020, a través del cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, y el Decreto Legislativo 678 de 2020.

En este punto la Sala debe destacar que según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, *“el Decreto declaratorio de Estado de Excepción es un Decreto Legislativo por denominación constitucional”*⁵, lo cual significa que los actos administrativos territoriales generales que desarrollen las líneas temáticas de los Decretos No. 417 del 17 de marzo de 2020 y No. 637 del 6 de mayo de 2020, por medio de los cuales se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, con ocasión de la pandemia derivada del Covid-19, pueden ser objeto del medio de control inmediato de legalidad.

En efecto, revisadas las justificaciones que tuvo el Decreto No. 637 de 2020 para declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, se encuentra:

“Que por las anteriores motivaciones y ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias y extraordinarias dispuestas en el Decreto 417 de 2020, con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica, social y de salud generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, se hace necesario adoptar medidas extraordinarias adicionales que permitan conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional.

Que la adopción de medidas de rango legislativo -decretos legislativos-, autorizada por el Estado de Emergencia, busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a los empleos, la protección de las empresas y la prestación de los distintos servicios para los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país.

(...)

Que en ese orden de ideas, y ante la evolución negativa que comporta esta crisis y en especial la gravedad de los nuevos efectos que observamos cada día, es imperativo contar con medidas de rango legal que le hagan frente a la nueva situación con la eficacia y eficiencia que necesitan los colombianos en todo el territorio nacional.

(...)

Medidas generales que se deben adoptar para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos

Que los efectos económicos negativos a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a condonar o aliviar las obligaciones de diferente naturaleza como tributarias, financieras, entre otras, que

⁵Sentencia C-049 de 2012.

puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis (...)".

Así las cosas, tal como lo ha señalado la doctrina, la jurisdicción contenciosa administrativa “no debe limitarse a un análisis formal al estudiar si avoca o no el conocimiento de los actos de la administración. Debe, por el contrario, determinar si los actos generales expedidos por alcaldes, gobernadores y el Gobierno Nacional fueron expedidos con el fin de hacer frente a la pandemia pues, si lo fueron, dichos actos han sido expedidos como desarrollo de los Decretos Legislativos durante los Estados de Excepción y requieren un control automático por parte del juez administrativo”⁶.

Es decir, la interpretación sistemática y teleológica, que incluye los decretos y actos administrativos expedidos con ocasión de la emergencia económica y social, declarada por razón de la pandemia, como competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa, es más razonable y eficaz, pues en el fondo esta hermenéutica toma en cuenta no la relación puramente formal -de invocación externa del fundamento normativo- entre el acto administrativo con el decreto legislativo que dice desarrollar, sino la relación entre el nexo real y fáctico de las medidas administrativas con la causa de la perturbación del orden que se afronta; es decir, constata el nexo causal que vincula a los actos administrativos con la finalidad de conjurarlo o impedir la extensión de sus efectos⁷.

En el caso objeto de estudio, tal como se indicó en precedencia, el Decreto No. 097 del 30 de mayo de 2020 expedido por el **MUNICIPIO DE CAICEDONIA-VALLE** se sustentó también en el Decreto Legislativo No. 678 del 20 de mayo de 2020, disposición normativa que en materia tributaria consagró en sus artículos 6° y 7° lo siguiente:

“Artículo 6. Facultad para diferir el pago de obligaciones tributarias. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que, durante el término de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno Nacional mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 difieran hasta en doce (12) cuotas mensuales, y sin intereses, el pago de los tributos de propiedad de sus entidades territoriales, teniendo como última cuota la correspondiente al mes de junio de 2021.

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

⁶El Consejo de Estado y su rol crucial en la pandemia, **ESTEBAN HOYOS CEBALLOS** y **JULIÁN GAVIRIA MIRA**, profesores de la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT. <https://www.elespectador.com/noticias/politica/el-consejo-de-estado-y-su-rol-crucial-en-la-pandemia-columna-918373>

⁷Corte Constitucional o catástrofe, **JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMIREZ**, ex Presidente del Consejo de Estado. <https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/administrativo-y-contratacion/corte-constitucional-o-catastrofe>

MEDIO DE CONTROL
ACTO ADMINISTRATIVO

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
DECRETO No. 097 DEL 30 DE MAYO DE 2020 EXPEDIDO POR LA
ALCALDIA DE CAICEDONIA – VALLE DEL CAUCA
76001-23-33-000- 2020-00764 -00

RADICACIÓN

- 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”.

A partir de los lineamientos expuestos, los Gobernadores y Alcaldes fueron facultados para que durante el término de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno Nacional mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, establecieran beneficios en materia tributaria, que comprenden el diferir el pago de los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago, con el propósito de recuperar la cartera de las entidades territoriales y generar mayor liquidez.

Ahora bien, revisado el Decreto No. 097 del 30 de mayo de 2020, se observa que las disposiciones contenidas en éste, atendieron el tenor literal de lo resuelto en los artículos 6 y 7 del Decreto Legislativo 678 de 2020, a saber:

“ARTICULO PRIMERO: Adoptar las disposiciones contenidas en el artículo sexto del Decreto Legislativo No. 678 de mayo 20 de 2020, para que, durante el término de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno Nacional mediante Decreto 637 de 06 de mayo de 2020, se puedan diferir hasta en doce (12) cuotas mensuales, y sin intereses, el pago de los tributos de propiedad del Municipio de Caicedonia, teniendo como última cuota la correspondiente al mes de junio de 2021.

ARTICULO SEGUNDO: Adoptar las disposiciones contenidas en el artículo séptimo del Decreto Legislativo No. 678 de mayo 20 de 2020 –Recuperación de cartera a favor de Entidades Territoriales- con el fin de que el Municipio de Caicedonia, Valle del Cauca, recupere cartera y genera 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 citado Decreto Legislativo:

Descuento intereses	Pago del capital	Descuento capital	Fecha limite	Rentas a las que aplica
100%	80% del capital adeudado	20% del capital adeudado	Hasta octubre 31 de 2020	Impuestos, tasas, multas y contribuciones
100%	90% del capital adeudado	10% del capital adeudado	Del 1° de noviembre y hasta el 31 de diciembre de 2020	Impuestos, tasas, multas y contribuciones
100%	100% del capital adeudado	0% del capital adeudado	Del 1° de enero de 2021 y hasta el 31 de mayo de 2021	Impuestos, tasas, multas y contribuciones

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. (...)

Nótese que el desarrollo que realizó el **MUNICIPIO DE CAICEDONIA-VALLE** sobre el Decreto Legislativo 678 de 2020 fue por medio de la reproducción normativa de los artículos 6 y 7, los cuales fueron ajustados al ámbito local.

De modo pues que, al referirse a medidas en materia tributaria tendientes a recuperar la cartera del Municipio y generar mayor liquidez para adelantar las gestiones para hacer frente al virus covid-19 y a las situaciones que se derivan de la pandemia, es factible concluir que el Decreto No. 097 del 30 de mayo de 2020 fue proferido por el **MUNICIPIO DE**

CAICEDONIA endesarrollo del Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo de 2020.

6.3.-PARÁMETROS PARA EJERCER EL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

De tiempo atrás, el Honorable Consejo de Estado⁸ ha venido sosteniendo que el control integral involucra el estudio de los parámetros y límites formales y materiales, que deben ser observados para expedir el acto, lo que equivale a determinar su conformidad formal y material o de fondo respecto a las normas superiores que directamente le sirven de fundamento.

Así las cosas, la Sala procede a determinar y verificar el cumplimiento de los aludidos criterios:

6.3.1.- CRITERIOS FORMALES

6.3.1.1. Competencia

El Decreto No. 097 del 30 de mayo de 2020 fue expedido por el Alcalde del **MUNICIPIO DE CAICEDONIA-VALLE**, en ejercicio de las atribuciones legales y constitucionales, especialmente las conferidas en los artículos 315 de la Constitución Política, en concordancia con los Decretos 417, 457, 637 y 678 de 2020.

Las disposiciones jurídicas en cita, señalan las funciones de los Alcaldes, dentro de las que se encuentran la de dirigir la acción administrativa del municipio y asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; así como la de ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto; de manera que, las mismas habilitan a los mandatarios locales para adoptar medidas como las que se establecieron en el acto administrativo bajo estudio, esto es, las relativas a disponer beneficios tributarios, con el propósito de recuperar la cartera y obtener los recursos que le permitan conjurar los efectos de la pandemia del covid-19 que tiene presencia en el país.

6.3.1.2.Requisitos de forma

El acto administrativo objeto de debate cumple a cabalidad con los requerimientos de tipo formal establecidos para esta clase de asunto: (i) firma: lleva la firma del Alcalde del **MUNICIPIO DE CAICEDONIA-VALLE**, quien ejerce la representación de la entidad territorial; (ii) motivación: expone los elementos jurídicos y fácticos que llevaron a la adopción de las medidas para la recuperación de la cartera y obtener recursos económicos para enfrentar la pandemia del covid-19 en el municipio; (iii) oportunidad: el Decreto fue expedido en vigencia del estado de emergencia establecido por el Decreto 637 de 2020; (iv) el Decreto se

⁸ Consejo de Estado, Sala Plena, sentencia de fecha mayo 24 de 2016, radicación núm.: 11001 03 15 0002015 02578-00, Consejero Ponente: **GUILLERMO VARGAS AYALA**. Sentencia de fecha 11 de mayo de 2020, expediente No. 11001-03-15-000-2020-00944-00, Consejero Ponente: **SANDRA LISSET IBARRA VELEZ**.

encuentra plenamente identificado, con número, fecha y encabezado, con la indicación de las facultades que permitieron su expedición.

6.3.2.- CRITERIOS MATERIALES

La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia de fecha mayo 24 de 2016⁹, en el marco del control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, explicó los criterios de conexidad y proporcionalidad, como requisitos materiales o de fondo. Sobre el primero indicó que, se trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el Decreto Legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Y precisó que, hay conexidad entre el Decreto Legislativo y el Decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa.

Sobre el criterio de proporcionalidad afirma que, se debe observar la correlación entre los fines buscados y los medios empleados para conseguirlo.

Igualmente, en sentencia de fecha 11 de mayo de 2020, el Consejo de Estado¹⁰ al realizar el control automático de legalidad de la Resolución No. 417 del 22 de marzo de 2020, expedida por la ANI, reiteró el concepto de los juicios de conexidad y proporcionalidad, basando su control en dichos criterios materiales, señalando que debía verificarse en cuanto al primero, si el acto objeto de revisión guardaba relación con las causas que generaron la declaratoria de excepción y las normas que le dieron sustento al Decreto Legislativo que desarrollaba y en cuanto al segundo, si se instrumentalizaban las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional, en ese caso, para la atención de la emergencia sanitaria causada por la presencia del virus covid-19.

Por su parte, la Corte Constitucional en la Sentencia C- 723 de 2015, identificó un grupo de juicios, que sirven de estructura metodológica para el control material de los Decretos de desarrollo del estado de emergencia, en particular, y de los estados de excepción, en general, los cuales fueron aplicados por la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en sentencia del 29 de mayo de 2020 (expediente 2020-309). Estos juicios son los siguientes:

6.3.2.1. Juicio de conexidad material

Este juicio implica la comprobación relativa a que las medidas contenidas en el Decreto de desarrollo, estén referidas a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia. Esta conexidad material es de carácter interno y externo. La conexidad interna refiere a que las medidas adoptadas estén intrínsecamente vinculadas con las

⁹ Radicación núm.: 11001 03 15 0002015 02578-00, con ponencia del Consejero **GUILLERMO VARGAS AYALA**.

¹⁰ Expediente No. 11001-03-15-000-2020-00944-00, con ponencia de la Consejera **SANDRA LISSET IBARRA VELEZ**.

consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente. La conexidad externa consiste en la verificación acerca de la relación entre la medida y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción.

Para el caso particular de los Decretos de desarrollo del estado de emergencia, los criterios que sirven para acreditar el cumplimiento del requisito de conexidad material son (i) que la medida de que se trate tenga como finalidad exclusiva la superación del estado de emergencia e impedir la extensión de sus efectos, siendo inadmisibles medidas con finalidades diferentes; y (ii) que dichas medidas tengan una relación directa y específica con los hechos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia. Ello implica que disposiciones de excepción que carezcan de un vínculo de esa naturaleza o este resulte apenas mediato, son contrarias a la Constitución.

En el *sub lite*, como se ha venido señalando, a través del Decreto No. 097 del 30 de mayo de 2020 el **MUNICIPIO DE CAICEDONIA-VALLE** adoptó una serie de medidas para la consecución de recursos que le permitan adelantar las gestiones necesarias para enfrentar la crisis derivada por la pandemia del covid-19 y garantizar la protección a la comunidad y evitar la propagación del virus; así como aliviar el bolsillo de los contribuyentes y quienes tienen obligaciones tributarias con el ente territorial.

De igual manera, las disposiciones del Decreto *sub examine*, buscan conjurar los efectos nocivos generados por la emergencia sanitaria generada por el covid-19, a la población de que debe pagar sus impuestos.

Así las cosas, se concluye que las medidas adoptadas en materia tributaria por parte del **MUNICIPIO DE CAICEDONIA-VALLE** a través del Decreto objeto de estudio, se relacionan directamente con los hechos que dieron origen a la declaratoria del estado de excepción, como quiera que tienden a atacar la problemática económica que la pandemia ha generado, brindando un beneficio en materia tributaria para los contribuyentes, para a su vez, obtener liquidez.

6.3.2.2. Juicio de ausencia de arbitrariedad

Este juicio refiere a la comprobación que en el Decreto de desarrollo no se prevea alguna de las medidas prohibidas para el Gobierno en el marco de los estados de excepción. De acuerdo con el artículo 7° de Ley Estatutaria 137 de 1994 sobre Estados de Excepción (LEEE), estas prohibiciones están dirigidas a mantener la vigencia del Estado de Derecho a través de la garantía del núcleo esencial de los derechos fundamentales.

En relación con este juicio, la honorable Corte Constitucional ha señalado que se debe verificar que las medidas adoptadas en los Decretos Legislativos: (i) no suspendan o vulneren los derechos fundamentales y que (ii) no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público, en particular, que no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

Al respecto se tiene que, el Decreto No. 097 del 30 de mayo de 2020 adoptó medidas en materia tributaria, concretamente en lo relacionado con el recaudo y el pago de los impuestos, tasas, multas y contribuciones propias del Municipio, las cuales tienen sustento en lo dispuesto por el Gobierno Nacional en los Decretos Legislativos 637 y 678 de 2020.

A juicio de la Sala, dichas directrices no suspenden ni vulneran gravemente los derechos fundamentales de la población, por el contrario, lo que se hace es disponer un beneficio a favor de los contribuyentes y deudores de tributos del **MUNICIPIO DE CAICEDONIA-VALLE**, que le permita a su vez, obtener recursos económicos para atender la crisis que se deriva de la pandemia y poder evitar la propagación del virus.

Por último, debe indicarse que el Decreto objeto de estudio no afecta en ninguna medida el normal funcionamiento de las ramas del poder público, pues las decisiones allí adoptadas no guardan relación con el desarrollo de dichas actividades, por lo que ha de entenderse que este juicio está debidamente cumplido.

6.3.2.3. Juicio de intangibilidad:

Las normas del bloque de constitucionalidad que sirven de parámetro para el control de los Decretos dictados al amparo de los estados de excepción prevén un grupo de derechos intangibles, los cuales no pueden ser afectados en razón de dichas medidas excepcionales, so pena de contrariar el orden normativo superior. Estas garantías, de acuerdo con el artículo 4º de la LEEE, norma que enlista las salvaguardas que sobre ese particular ofrece el derecho internacional de los derechos humanos, son el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

En relación con este juicio, se tiene que una vez contrastado el acto administrativo bajo estudio y las prerrogativas que enlista el artículo 4º de la Ley 137 de 1994, se observa que éste no contiene medida alguna que afecte los derechos fundamentales allí contemplados, ni mucho menos aquellos señalados como intangibles por la jurisprudencia constitucional, pues se reitera, la administración del **MUNICIPIO DE CAICEDONIA-VALLE**, a través del Decreto No. 097 del 30 de mayo de 2020, fundamentado en la declaratoria del Estado de Emergencia y en el Decreto Legislativo 678 de 2020, adoptó una serie de medidas en materia tributaria, concretamente en lo relacionado con el recaudo y el pago de los impuestos, tasas, multas

y contribuciones propias del Municipio, para obtener recursos económicos que permitan solventar las dificultades generadas por el coronavirus covid-19.

6.3.2.4. Juicio de no contradicción específica

Lo que exige este juicio es que las medidas concretas adoptadas por el Gobierno en virtud del estado de emergencia, no se opongan a las prohibiciones constitucionales y de derechos humanos, aplicables a los estados de excepción. En concreto, señala la jurisprudencia en comentario que el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia económica, social y ecológica, es el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE. Dentro de esas prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y reiterado por la legislación estatutaria, la de desmejorar mediante las normas de excepción los derechos sociales de los trabajadores.

Los requisitos anteriores son de naturaleza general y su incumplimiento genera una abierta contradicción entre el Texto Constitucional y el decreto legislativo correspondiente.

En lo que respecta a este juicio, advierte la Sala que se encuentra satisfecho, en la medida que ninguna prohibición particular de los Estados de Excepción es contradicha por las medidas materia de estudio.

En efecto, el Decreto bajo examen no desconoce los límites previstos en los artículos 47, 49 y 50 de la Ley 137 de 1994, pues el primero de tales límites, esto es, que los decretos legislativos expedidos tengan por única finalidad conjurar la crisis, impedir la extensión de sus efectos y que guarden relación directa y específica con el Estado de Excepción, es cumplido, en la medida que las disposiciones adoptadas por el **MUNICIPIO DE CAICEDONIA-VALLE** se derivan del decreto del Estado de Emergencia en el territorio nacional, como consecuencia de la coyuntura sanitaria que se presenta por la presencia de la pandemia del covid-19, y tiene como propósito de beneficiar a los contribuyentes de dicha localidad. Además, desarrolla los lineamientos e instrucciones dadas a los Alcaldes y Gobernadores para expedir normas en materia tributaria, a través del Decreto Legislativo No. 678 del 20 de mayo de 2020.

Por otra parte, en relación con los otros dos elementos, para la Sala resulta claro que el articulado del Decreto *sub examine* no contiene norma alguna (i) que despierte siquiera mínima sospecha por afectar la competencia del Congreso para reformar, derogar o adicionar este o cualquier otro decreto legislativo, o (ii) que desmejore los derechos sociales de los trabajadores; por tanto, se concluye que, en el presente asunto, también se supera el juicio de no contradicción específica.

6.3.2.5. Juicio de finalidad

Conforme a este juicio, se debe determinar si el objetivo buscado por el Decreto de desarrollo está relacionado con la superación de la crisis que dio lugar a la declaratoria de la emergencia y/o a impedir la extensión de sus efectos.

En el caso concreto, basta con indicar que de la lectura del contenido motivacional del Decreto No. 097 del 30 de mayo de 2020 y en concreto de su parte resolutive, se advierte que su expedición se da con ocasión a la coyuntura sanitaria generada por el virus covid-19 y las medidas allí adoptadas, fueron dictadas en procura de poder obtener liquidez y recursos para prevenir y atender la presencia de la pandemia en el **MUNICIPIO DE CAICEDONIA-VALLE** y contener los efectos que de la misma se pueden derivar.

6.3.2.6. Juicio de motivación suficiente

De acuerdo con este juicio, debe verificarse si el Presidente ha apreciado los motivos que llevan a imponer un régimen legal de excepción y, a su vez, ha presentado las razones que fundamentan las medidas adoptadas.

En lo que respecta a la motivación suficiente de las acciones estatales contenidas en el Decreto *sub examine*, se observa que en éste se señalaron de manera explícita las motivaciones que llevaron a la adopción de medidas en materia tributaria que permitan al ente territorial contar con los recursos para contrarrestar la pandemia generada por el virus covid-19 en el **MUNICIPIO DE CAICEDONIA-VALLE**.

En efecto, es evidente para la Sala que a través del Decreto No. 097 del 30 de mayo de 2020, el **MUNICIPIO DE CAICEDONIA** adoptó una decisión administrativa en procura de recuperar la cartera, a partir de alivios tributarios a los contribuyentes; determinación que encuentra suficiente motivación en los siguientes puntos, conforme las consideraciones del citado acto administrativo, así: i) la Organización Mundial de la Salud declaró que el brote covid-19 es una pandemia especialmente por la velocidad de propagación y solicitó a los Estados tomar acciones y medidas urgentes para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de medidas de prevención y mitigación para el contagio; ii) a través de la Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020, por medio de la cual el **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL** declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional por causa del covid-19; iii) por medio de los Decretos N° 417 y 637 de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional; y iv) a través del Decreto No. 678 de 2020, se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, acto en el que se habilitó a los Gobernadores y Alcaldes para establecer medidas para la recuperación de cartera, a partir de la adopción de alivios tributarios.

En virtud de lo anterior, se concluye que las decisiones adoptadas por el Gobierno local tuvieron un sustento suficiente, cumpliéndose de esta forma con el requisito constitucional en comento.

6.3.2.7. Juicio de necesidad

Este requisito tiene naturaleza compleja, puesto que contiene tanto un presupuesto índole fáctica como jurídica. Así, el juicio de necesidad

apunta a determinar si la medida adoptada es necesaria para conjurar los hechos que dieron lugar al estado de emergencia o a limitar sus efectos. Para ello se deben apreciar dos aspectos definidos: El primero, relativo a si el Presidente incurrió en error manifiesto en la apreciación de la necesidad de la medida, de modo que esta carecía de toda vocación de utilidad para superar el estado de emergencia y/o evitar la extensión de los efectos de los hechos que la motivaron. El segundo, relacionado con la evaluación acerca de la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional, evaluación denominada por la jurisprudencia como *juicio de subsidiariedad*.

Frente a la acreditación del juicio de necesidad, la Sala encuentra que en efecto las medidas adoptadas en materia tributaria en el **MUNICIPIO DE CAICEDONIA-VALLE**, concretamente en lo relativo al recaudo y pago de los impuestos, tasas, multas y contribuciones son útiles para obtener los recursos económicos que permitan superar las circunstancias de orden fáctico que originaron el Estado de Emergencia y evitar que sus efectos se extiendan. Lo anterior, en consideración a que, como se indicó en precedencia y conforme a las consideraciones del Decreto No. 678 del 20 de mayo de 2020: i) se requiere la adopción de medidas extraordinarias encaminadas a atender las obligaciones de diferente naturaleza, ii) se deben adoptar medidas extraordinarias que permitan 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, y iii) se hace necesario establecer medidas que morigeren el impacto negativo que ha generado la presencia del nuevo coronavirus a todos los sectores de la economía nacional, ralentizando su desempeño y disminuyendo de manera significativa sus ingresos y la capacidad de pago de sus obligaciones laborales, comerciales y tributarias, que les permita honrar sus obligaciones.

Por lo tanto, las medidas adoptadas en el Decreto No. 097 del 30 de mayo de 2020, son necesarias para conjurar la crisis que se pueda presentar en el **MUNICIPIO DE CAICEDONIA-VALLE** y evitar la propagación de sus efectos.

6.3.2.8. Juicio de incompatibilidad

Este juicio, que opera de manera correlativa con el juicio de subsidiariedad, busca determinar si el Gobierno expuso las razones por las cuales el régimen legal ordinario, en el caso que la medida analizada lo suspenda, es incompatible con el estado de emergencia.

Revisado el acto administrativo sometido a control, se observa que en dicho Decreto se precisa que las medidas adoptadas en materia tributaria, las cuales fueron autorizadas por el Gobierno Nacional, tienen como finalidad la consecución de recursos para mitigar la emergencia sanitaria dentro de la jurisdicción y fueron establecidas de acuerdo con el hecho comprobado por la pandemia del covid-19 en todo el territorio nacional, pues ante la rápida propagación del virus y el aumento exponencial de los casos de contagios según la Organización Mundial de la Salud, las medidas ordinarias que regulan el tema tributario resultan incompatibles

para lograr los objetivos inmediatos de la medida excepcional, el cual no es otro distinto a conjurar la crisis derivada por la emergencia sanitaria.

6.3.2.9. Juicio de proporcionalidad

El cumplimiento de este juicio exige de la medida dos cualidades particulares. En primer término, la medida excepcional debe guardar proporcionalidad con los hechos que busca conjurar o limitar en sus efectos. En segundo término, dicha medida debe imponer limitaciones o restricciones a derechos y garantías constitucionales en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad.

Las medidas adoptadas en el Decreto No. 097 del 30 de mayo de 2020 sometido a control, resultan proporcionales con la gravedad de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Excepción, y guardan conexidad con las normas superiores que le sirven de sostén, como quiera que, según se ha venido exponiendo, debido a la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del covid-19, se hacía necesario acudir a medidas extraordinarias y acciones efectivas e inmediatas por parte de los gobiernos locales, con el objeto de optimizar la gestión tributaria del municipio y la consecución de recursos, tal y como se consagró expresamente en el Decreto No. 678 del 20 de mayo de 2020.

De manera que, las decisiones de carácter administrativo contenidas en el Decreto están plenamente justificadas como quiera que resulta palmario que buscan conseguir recursos económicos para hacerle frente a la pandemia que motivó la declaratoria del Estado de Excepción.

6.3.2.10. Juicio de no discriminación

Este juicio, que se deriva de cláusulas particulares del derecho internacional de los derechos humanos, replicadas por los contenidos de la LEEE, está dirigido a verificar si la medida objeto de estudio no impone una discriminación injustificada por motivos de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar u opinión política o filosófica.

Por último, no se observa que el Decreto objeto de estudio establezca alguna discriminación injustificada, pues de su contenido se desprende que las decisiones administrativas allí adoptadas, comprenden a todo el conglomerado social del **MUNICIPIO DE CAICEDONIA-VALLE**, sin hacer distinción alguna.

En virtud de lo expuesto, la Sala declarará ajustado a derecho el Decreto evaluado, al considerar que cumple con todos los criterios formales y materiales para su formación.

No sobra advertir que, el estudio de legalidad aquí adelantado produce efectos de cosa juzgada relativa, esto es, sólo frente a los aspectos analizados y decididos en esta providencia.

7. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR que el Decreto No. 097 del 30 de mayo de 2020 expedido por el **MUNICIPIO DE CAICEDONIA-VALLE**, se encuentra ajustado a derecho, conforme a los argumentos expuestos en precedencia.

SEGUNDO: Por Secretaría, **NOTIFICAR** esta providencia por vía electrónica al Alcalde del **MUNICIPIO DE CAICEDONIA-VALLE** y al Ministerio Público.

TERCERO: Publíquese esta decisión, en las páginas web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, para conocimiento de la comunidad.

CUARTO: ORDENAR al señor Alcalde del **MUNICIPIO DE CAICEDONIA-VALLE** o a quien él delegue para tales efectos, que a través de la página web oficial de esa entidad municipal, se publique este proveído a fin de que todos los interesados tengan conocimiento de esta decisión. La Secretaría del Tribunal requerirá a la referida entidad estatal para que presente un informe sobre el cumplimiento de esta orden.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

Los Magistrados,


PATRICIA FEUILLET PALOMARES
Aclara Voto


OSCAR ALONSO VALERO N|SIMBLAT
Aclara Voto,

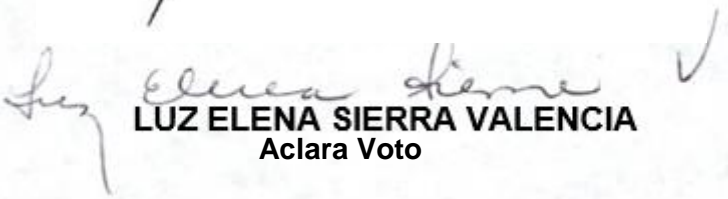

JHON ERIC CHAVES BRAVO



FERNANDO AUGUSTO GARCÍA MUÑOZ
Aclara Voto



VÍCTOR ADOLFO HERNÁNDEZ DÍAZ
Magistrado



LUZ ELENA SIERRA VALENCIA
Aclara Voto



OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA
Aclara Voto



EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS



OMAR EDGAR BORJA SOTO

MEDIO DE CONTROL
ACTO ADMINISTRATIVO

RADICACIÓN

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
DECRETO No. 097 DEL 30 DE MAYO DE 2020 EXPEDIDO POR LA
ALCALDIA DE CAICEDONIA – VALLE DEL CAUCA
76001-23-33-000- 2020-00764 -00

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ronald Otto Cedeño Blume', written over a horizontal line.

RONALD OTTO CEDEÑO BLUME
MAGISTRADO

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ana Margoth Chamorro Benaides', written in a cursive style.

ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES
Magistrada

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Zoranny Castillo Otalora', written in a cursive style.

ZORANNY CASTILLO OTALORA
Magistrada

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

RADICADO: 76001-23-33-000-2020-00764-00
MEDIO DE CONTROL: INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO 097 DE 2020
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE CAICEDONIA

ACLARACIÓN DE VOTO

Santiago de Cali, veintiséis (26) de agosto de dos mil veinte (2020)

Comparto la decisión adoptada por la Sala, que declaró ajustado a derecho el Decreto 097 del 30 de mayo de 2020.

Sin embargo, no estoy de acuerdo con la parte de la sentencia que afirma que el acto administrativo sometido a control es desarrollo del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 y del Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de 2020, que declararon el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

La posición mayoritaria de la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca sostiene que los decretos que declararon el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (DL 417 de 2020 y DL 637 de 2020) no son susceptibles de ser desarrollados por actos administrativos de entidades territoriales.

Al no exponerse razones que denoten el cambio de la postura mayoritaria al interior de la Sala Plena, no debió permitirse que la sentencia incluyera que el Decreto 097 del 30 de mayo de 2020 estaba desarrollando los decretos legislativos 417 de 2020 y 637 de 2020. Lo que justificó el control inmediato de legalidad fue que el acto administrativo era desarrollo del Decreto Legislativo 678 de 2020.

Por otra parte, estimo que la sentencia debió analizar si el Decreto 097 de 2020, que otorgó una condonación parcial de impuestos municipales y una amnistía de sanciones e intereses, respetaba o no el principio de equidad tributaria, en tanto que la jurisprudencia de la Corte Constitucional¹ sostiene que ese principio se ve afectado cuando la reducción de la deuda tributaria no tiene una justificación adecuada a los fines constitucionales.

¹ C-511 de 1996, C-528 de 1996, C-1115 de 2001 y C-060 de 2018.

A mi juicio, atendiendo la integralidad que se predica del control inmediato de legalidad, debió estudiarse ese principio constitucional para descartar que el acto administrativo lo desconociera. Personalmente, creo que la condonación parcial de los impuestos tenía una justificación adecuada a los fines constitucionales.

La suspensión de las actividades económicas, por la pandemia, provocó un impacto fiscal que se ve reflejado en una reducción de los ingresos corrientes de libre destinación de las entidades territoriales. Esa reducción drástica va tener como efecto directo que las entidades territoriales cuenten con menos recursos para gastos de funcionamiento (tégase en cuenta que, por mandato de la Ley 617 de 2000, los gastos de funcionamiento se financian con los ingresos corrientes de libre destinación). Entonces, en ese escenario, la condonación parcial de los impuestos va permitir el recaudo de recursos suficientes para no perturbar el funcionamiento de las entidades territoriales, es decir, se busca asegurar el adecuado funcionamiento de la administración pública en estos momentos de anormalidad económica.

Dejo así expuestas las razones que motivaron la aclaración del voto.

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, cursive letters that appear to be 'PF' followed by a long horizontal stroke.

PATRICIA FEUILLET PALOMARES
Magistrada