

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO: JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

Ibagué, tres (3) de julio de dos mil veinte (2020).

Magistrado Ponente. Dr. CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

Referencia: CA-00158

Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - ESTADO DE EXCEPCIÓN

Autoridad que emite acto: ALCALDE MUNICIPAL DE PIEDRAS - TOLIMA

Acto administrativo: Decreto No. 028 del 27 de marzo de 2020 *“Por el cual se amplía de manera transitoria y excepcional el plazo de pago de tributos administrados por el Municipio de Piedras Tolima para la vigencia gravable, con ocasión de la situación de declaratoria de emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (Covid-19), y se dictan otras disposiciones”*

Aclaro mi voto en el asunto de la referencia porque considero que efectivamente sí debió resolverse el fondo del asunto ya que el acto administrativo de la referencia fue expedido en desarrollo de uno de los Decretos legislativos adoptados por el Gobierno Nacional como instrumento plausible para conjurar la crisis que supone la pandemia que obligó al Presidente y a sus ministros a declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, conforme lo consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 151 -numeral 14- y 185 del C. de P. A. y de lo C. A., con fundamento en los razonamientos que se pasan a exponer.

En éste caso, el **Decreto legislativo 461 de marzo 22 de 2020** *“Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”*, expedido por el Gobierno Nacional en desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia Covid-19.

Sin la presencia jurídica del **Decreto legislativo 461 de marzo 22 de 2020**, norma habilitante, el acto administrativo objeto de análisis no hubiera podido sobrevivir al examen jurídico que supone el **C. I. de L.**, puesto que ampliar el término para el pago del Impuesto Predial Unificado y el de Industria y Comercio del Municipio de Piedras, es una potestad del Concejo municipal, que ya se ejerció y por ello miso, desee la liquidación del Presupuesto del año 2020 no se hubiera podido modificar solamente por el burgomaestre, se itera, ello solo es posible territorialmente si se desarrolla aquellas facultades conferidas por el Gobierno Nacional, de manera excepcional, a través de los decretos legislativos proferidos con ocasión a la

emergencia Económica, Social y Ecológica dispuesta a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, y que para el caso de autos, es el **Decreto legislativo 461 de marzo 22 de 2020**.

En efecto, el Alcalde Municipal del Piedras fundamentó la expedición del Decreto 028 del 27 de marzo de 2020, en las facultades contenidas en el artículo 315 de la Constitución Política¹, en la Ley 136 de 1994² y en el artículo segundo del Decreto Legislativo 461 de 2020 “*Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020*” que a la letra reza:

“Artículo 2. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de tarifas de impuestos territoriales. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales.” (Subraya fuera del texto original)

El canon legal en cita es diáfano en señalar que la facultad extraordinaria concedida a las autoridades territoriales estaba encaminada a reducir las tarifas de los impuestos en su jurisdicción, sin necesidad de acudir a autorización de los concejos o las asambleas, más no a variar y/o modificar el calendario tributario; olvida la ponencia que variar o modificar el calendario tributario implica, per se, hacer nugatorio los plazos iniciales para el pago de estos tributos en la municipalidad, que si no se modificaban, implicaba a los sujetos pasivos el pago de intereses, multas y el no goce de rebajas por pronto pago.

Por eso el Gobierno Nacional justificó el Decreto legislativo 461 de 2020 en el hecho según el cual, la emergencia sanitaria generó, de facto, una afectación al empleo y al intercambio comercial, industrial y agrícola de bienes y servicios con las obvias alteraciones de las actividades económicas de los propietarios y poseedores de inmuebles y comerciantes y empresarios que afectarán sus ingresos y con ello mismo, el cumplimiento de los compromisos previamente adquiridos como sujetos pasivos de los tributos municipales y que se veían venir inexorables desde el 17 de marzo anterior, por lo que era necesario promover mecanismos que permitieran la mitigación de los impactos económicos negativos para, así mismo, no afectar a los contribuyentes en sus obligaciones tributarias.

Es que las entidades territoriales se encuentran facultadas para disminuir las referidas tarifas, **pero con el concurso de los Concejos municipales**; lo que habilitó al burgomaestre a hacer la reducción de obligaciones -incentivos por pronto pago,

¹ “**ARTICULO 315.** Son atribuciones del alcalde:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.

2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo...

(...)”.

² “**ARTÍCULO 91. FUNCIONES.** Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

...

d) En relación con la Administración Municipal:

1. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente.”.

no causación de multas e intereses- para afectar su calendario tributario municipal. Si no, el impacto económico negativo en los hogares (propietarios y poseedores de predios y explotadores de actividades gravadas con el impuesto de industria y comercio), se hacía más gravoso por cumplir la normativa nacional y territorial que les impedía el intercambio regular de producción de bienes y servicios sin necesidad de acudir al Concejo municipal.

Por eso es que las autorizaciones previstas en el Decreto legislativo debían ejercerse por los gobernadores y alcaldes, con el único objetivo de conjurar la inminente crisis e impedir la extensión de sus efectos, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020, y únicamente durante su vigencia.

De esta manera, el Decreto legislativo SÍ otorgó una facultad que no está determinada en la Constitución y la Ley, en cabeza de los gobernadores y alcaldes; para tal efecto es preciso acudir al artículo 338 de la Constitución Nacional, que señala:

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

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

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

Del contenido del decreto territorial, objeto de estudio, en contexto con la norma superior, se evidencia que el burgomaestre SÍ se ciñó a modificar la fecha de recaudo del Impuesto Predial Unificado y el de Industria y Comercio, **alterando y variando uno de los elementos estructurales de los mismos, tales como sus tarifas**, facultad que el Gobierno Nacional otorgó con el Decreto legislativo 461 de 2020 para que, al modificar el calendario tributario, obviamente los plazos iniciales fijados por el Concejo municipal podrían ampliarse y con ello mismo, alcanzar alivios tributarios -por la vía de reducción el impuesto por pronto pago- y detener los castigos por intereses o multas, precisamente, por el no pago oportuno de los tributos territoriales.

De esta manera, la decisión contenida en el Decreto municipal, adoptado en el curso de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, SÍ desarrolla el Decreto legislativo al que hace mención en sus considerandos, que por lo demás, también requiere de precisas facultades excepcionales otorgadas en el estado de excepción, pues no es, claro que no lo es, una actuación administrativa propia de las atribuciones de los Alcaldes sin el concurso de los Concejos municipales, tanto en épocas normales como en las que se afrontan emergencias como la que atraviesa en estos tiempos nuestro país.

En esa medida SÍ se cumple con el tercer presupuesto para que resulte procedente el análisis de fondo en las presentes diligencias. Pues aunque no todo acto que se expida durante el periodo que dure el estado de excepción es pasible de control

inmediato de legalidad, las facultades constitucionales y legales de estos servidores públicos territoriales para modificar el calendario tributario y sus consecuencias, **no se hubieran podido realizar sin hacer trizas el artículo 338 de la Carta, junto con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011**, que solo es posible si se activa respecto de actos dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos del estado de Emergencia Constitucional, presupuesto que al cumplirse en el *sub lite* hace procedente este mecanismo excepcional.

Considero que los requisitos a examinar en este especial medio de control, son los preliminares y concurrentes de *i) ser un acto administrativo de carácter general; ii) dictado en ejercicio de la función administrativa y/o potestad reglamentaria y; iii) que sea desarrollo un Decreto Legislativo expedido en un estado de excepción*; luego de lo cual y satisfechos, se avanza, integralmente a examinar su **análisis material del acto** (confrontación del mismo con las normas que dieron origen a su expedición y que le sirvieron de fundamento jurídico, junto con las demás normas constitucionales y legales aplicables) y **la razonabilidad de la decisión** (test de razonabilidad, que se vincula con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción); razón por la cual sí es procedente resolver con sentencia el proceso de la referencia.

Decretos legislativos.

Los Decretos legislativos³ dictados dentro del Estado de excepción actual, son, entre otros, los Nos. 417 de marzo 17⁴; 434 de marzo 19⁵; 438 de marzo 19⁶; 439 de marzo

³ El Honorable Consejo de Estado, con ponencia del Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ tuvo oportunidad de precisar las características específicas de los decretos legislativos:

“(i) Pueden derogar, adicionar o modificar las leyes que sean pertinentes y en consecuencia tienen los mismos efectos jurídicos de una ley, a diferencia de lo que ocurre con los decretos legislativos proferidos en los estados de guerra exterior y conmoción interior, que solo suspenden las leyes que sean contrarias a la situación excepcional que se presente.

(ii) Los decretos legislativos que desarrollan el estado de emergencia tienen una vigencia indefinida, esto es, pueden sobrepasar el término por el cual se declaró el estado de excepción. No obstante, si establecen nuevos tributos o modifican los impuestos existentes, las medidas respectivas regirán solo hasta el vencimiento de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso las convierta en permanentes.

(iii) Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso, pero la oportunidad para ello depende de si la iniciativa legislativa es exclusiva del Gobierno Nacional, o no. Las variables son las siguientes:

(a) En aquellas materias que son de iniciativa legislativa del presidente, la derogación, modificación o adición de los decretos legislativos de emergencia, por parte del Congreso, solo es posible durante el año siguiente a la declaración de emergencia.

(b) En las materias que los congresistas pueden tener iniciativa legislativa, el Congreso podrá ejercer en todo tiempo dicha facultad.

iv) Finalmente, estos decretos legislativos están sujetos a la prohibición de no desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.”

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión n.º 19; Auto interlocutorio del 4 de mayo de 2020, Referencia: Control Inmediato de Legalidad, Radicación: 11001-03-15-000-2020-01567-00, Temas: - Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en estado de emergencia. - Actos internos de la administración y medidas de carácter general ordenadas en ejercicio de la función administrativa en desarrollo de los estados de excepción. - El medio de control inmediato de legalidad a la luz de la tutela judicial efectiva en el marco del estado de emergencia por la enfermedad Covid-19. - Modificación de la jurisprudencia del despacho por el cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura. - Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad. - Decisión: Rechaza el control inmediato de legalidad. - Auto interlocutorio O-340-2020 1.

207; 440 de marzo 20⁸; 441 de marzo 20⁹; 444 del 21 de marzo¹⁰; 458 del 22 de marzo¹¹; 460 del 22 de marzo¹²; 461 de marzo 22¹³; 464 de marzo 23¹⁴; 467 de marzo 23¹⁵; 468 de 2020 de marzo 23¹⁶; 469 de marzo 23¹⁷; 470 de marzo 24¹⁸; 482 de marzo 26¹⁹; 491 de marzo 28²⁰; 512 del 2 de abril²¹; 537 de abril 12²²; 538 del 12 de abril²³;

⁴ “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”.

⁵ “Por el cual se establecen plazos especiales para la renovación de la matrícula mercantil, el RONEOL y los demás registros que integran el Registro Único Empresarial y Social — RUES, así como para las reuniones ordinarias de las asambleas y demás cuerpos colegiados, para mitigar los efectos económicos del nuevo coronavirus COVID-19 en el territorio nacional”.

⁶ “Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 417 de 2020”.

⁷ “Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea”.

⁸ “Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”.

⁹ “Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020”.

¹⁰ “Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

¹¹ “Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

¹² “Por el cual se dictan medidas el servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

¹³ “Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”.

¹⁴ “Por el cual se disponen medidas con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020”.

¹⁵ “Por el cual se dictan medidas de urgencia en materia de auxilios para beneficiarios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

¹⁶ “Por el cual se autorizan nuevas operaciones a la Financiera de Desarrollo Territorial S.A Findeter y el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. — Bancoldex, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”.

¹⁷ “Por el cual se dicta una medida para garantizar la continuidad de las funciones de la jurisdicción constitucional, en el marco de la Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

¹⁸ “Por el cual se dictan medidas que brindan herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

¹⁹ “Por el cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica”.

²⁰ “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

²¹ “Por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

539 de abril 13²⁴; 546 de abril 14²⁵; 568 de abril 15²⁶, 569 de abril 15²⁷; 637 de mayo 6²⁸ y 688 de mayo 22 de 2020²⁹, por lo tanto tienen las características descrita por el Consejo de Estado³⁰.

El Decreto legislativo 461 de marzo 22 de 2020³¹.

El Gobierno Nacional determinó algunas medidas en materia tributaria, con la finalidad de autorizar a los gobernadores y alcaldes, en relación a las rentas de destinación específica, la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, para lo cual pueden

1. reorientar las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales, con el fin de atender las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica;
2. para reorientar los recursos no será necesaria la autorización de las Asambleas departamentales y los Concejos municipales;
3. los recursos solo pueden ser reorientados en los gastos en materia de su

²² “Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

²³ “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

²⁴ “Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

²⁵ “Por medio del cual se adoptan medidas para sustituir la pena de prisión y la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimientos penitenciarios y carcelarios por la prisión domiciliaria y la detención domiciliaria transitorias en el lugar de residencia a personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad frente al COVID-19, y se adoptan otras medidas para combatir el hacinamiento carcelario y prevenir y mitigar el riesgo de propagación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

²⁶ “Por el cual se crea el impuesto solidario por el COVID 19, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica dispuesto en el Decreto Legislativo 417 de 2020”.

²⁷ “Por la cual se adoptan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica”.

²⁸ “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”.

²⁹ “Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 637 de 2020”.

³⁰ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión n.º 19, C. P. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ; Auto interlocutorio del 4 de mayo de 2020, Referencia: Control Inmediato de Legalidad, Radicación: 11001-03-15-000-2020-01567-00, Temas: - Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en estado de emergencia. - Actos internos de la administración y medidas de carácter general ordenadas en ejercicio de la función administrativa en desarrollo de los estados de excepción. - El medio de control inmediato de legalidad a la luz de la tutela judicial efectiva en el marco del estado de emergencia por la enfermedad Covid-19. - Modificación de la jurisprudencia del despacho por el cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura. - Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad. - Decisión: Rechaza el control inmediato de legalidad. - Auto interlocutorio O-340-2020 1.

³¹ “Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”.

El Decreto legislativo se basó en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

competencia;

4. las facultades no podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Nacional;

5. autorizar, la adición ilimitada de los contratos vigentes que contribuyan a atender la epidemia;

6. reducir las tarifas de los impuestos en sus entes territoriales.

7. las facultades otorgadas solo podrán ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria.

En todo caso, estipuló que los efectos del mencionado decreto rigen “a partir de la fecha de su expedición”.

Decretos nacionales ordinarios.

Los Decretos nacionales Nos. 418 del 18 de marzo³², 420 de marzo 18³³, 457 del 22 de marzo³⁴, 531 del 8 de abril³⁵, 536 de abril 11³⁶, 593 del 24 de abril³⁷ y 636 de mayo 6 de 2020³⁸, entre otros, dictados en el curso del “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”-, no son Decretos legislativos, son meros decretos reglamentarios de las materias a las que aluden sus considerandos; y además de no serlos, son manifiestamente inconstitucionales como quiera que nacieron por fuera de las facultades extraordinarias que entrega la Constitución al Gobierno Nacional³⁹ durante los estados de excepción -artículo 215 Superior- y abordan temas que, teniendo reserva de ley⁴⁰, solo es competencia del ejecutivo

³² “Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”

³³ “Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”.

³⁴ “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.”

³⁵ “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”.

³⁶ “Por el cual se modifica el Decreto [531](#) del 8 de abril de 2020 en el marco de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”.

³⁷ “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”.

³⁸ “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”.

³⁹ Para que no se diga que la distinción es insustancial; el Constituyente del 91 explicó en su artículo 115, “El Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa.

El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos.

El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno.”.

Y como si alguien no entendiera la diferencia, o la oteara como sutil y acaso inane precisión, el Constituyente se encargó de atestar “Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción de Ministros y Directores de Departamentos Administrativos y aquellos expedidos en su calidad de Jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el Ministro del ramo respectivo o por el Director del Departamento Administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se hacen responsables”.

⁴⁰ El aislamiento limita fuertemente o suspende de facto derechos fundamentales centrales en un estado democrático, tales como la libre circulación (artículo 24 CP) en conexidad con el derecho al trabajo (artículo 25

abordar estas temáticas como Decretos legislativos; por esta potísima razón, hay que distinguir las medidas adoptadas **i.** para conjurar la crisis sanitaria por la pandemia del Coronavirus Covid-19, especialmente en materia de aislamiento preventivo obligatorio y prohibición de la movilización, **ii.** con las medidas para desarrollar el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”.

Fueron adoptados para tomar muchas medidas de policía administrativa -seguridad, salubridad, moralidad y tranquilidad-, tales como el Aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, la limitación totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con excepciones, la Suspensión de transporte doméstico por vía aérea, la Prohibición de consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio.

Conclusión.

Descendiendo al *sub examine*, la Sala Plena debe verificar que el calendario tributario normal no se pudo oponer a los sujetos pasivos de los tributos territoriales, en primer lugar, que uno de los mecanismos escogidos por el Gobierno Nacional para conjurar la contingencia epidemiológica causada por el Coronavirus Covid-19 e impedir la extensión de sus efectos era el aislamiento social obligatorio en el que restringió en todo el territorio de esta martirizada patria el simple intercambio productivo de bienes y servicio; y obviamente, el burgomaestre no pudo oponer a la ciudadanía de su jurisdicción que pudieran continuar con su actividad normal de producción y manufacturación e intercambio de bienes y servicios que ha llevado a casi toda la comunidad al cese mucho mayor de sus actividades productivas o derechos tan elementales como circulación, movilización y ejercicio de profesiones u oficios productivos, por esto, obviamente no pudieron cumplir la mayoría de sus obligaciones tributarias. Era procedente entonces que la Alcaldía definiera en su jurisdicción las directrices de una norma con fuerza de ley -Decreto legislativo 461 de 2020-, en situación abstracta e impersonal, propia de un acto administrativo de carácter general.

Y como la Administración municipal, en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de uno de los decretos legislativos, en el caso de autos, no hizo más que adecuar en su jurisdicción las prescripciones nacionales, igualmente debe entenderse satisfechos los requisitos de avenimiento a las normas superiores del acto administrativo de la referencia.

Debe llamarse la atención de que los tributos de Industria y Comercio, Predial unificado, Avisos y tableros y otros, específicamente son municipales; por ello mismo, su reglamentación, recaudo y administración es una facultad que se otorga a los Concejos municipales y a los burgomaestres; por la misma circunstancia es una competencia administrativa que el Gobierno Nacional podía, en principio y solo en principio, trasladar a la reglamentación del Alcalde y con base en el Decreto legislativo 461, ejercerlo el Jefe de la administración territorial.

Y es que también es de la incumbencia funcional del burgomaestre, como un poder puramente normativo, función sujeta al marco constitucional, legal y reglamentario,

CP), el derecho a la igualdad (artículo 13), el derecho al libre desarrollo de la personalidad (artículo 16), las libertades de reunión (artículo 37), religión (artículo 19), asociación (artículo 38 CP), entre otros. Además, por la técnica mixta de reglamentar las leyes a las que se alude en sendas partes considerativas, restringen o nulitan temporalmente el ejercicio de artes o profesiones o actividades lícitas como el comercio y la industria y la prestación de servicios esenciales como la educación, la administración de justicia y tantas otros.

la adopción de reglamentos de alcance local para, entre otras cosas **-Artículo 93. Actos del Alcalde.** El alcalde para la debida ejecución de los acuerdos y para las funciones que le son propias, dictará decretos, resoluciones y las órdenes necesarias-; las siguientes:

"Artículo 91. Funciones. ...

6. Reglamentar los acuerdos municipales.

...

...;

d) En relación con la Administración Municipal:

1. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente.

....

6. Ejercer jurisdicción coactiva para hacer efectivo el cobro de las obligaciones a favor del municipio. Esta función puede ser delegada en las tesorerías municipales y se ejercerá conforme a lo establecido en la Legislación Contencioso-Administrativa y de Procedimiento Civil.

...

f) Con relación con la Prosperidad Integral de su región:

1. ...

2. Impulsar el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población.

3. ...

g) Incorporar dentro del presupuesto municipal, mediante decreto, los recursos que haya recibido el tesoro municipal como cofinanciación de proyectos provenientes de las entidades nacionales o departamentales, o de cooperación internacional y adelantar su respectiva ejecución. Los recursos aquí previstos así como los correspondientes a seguridad ciudadana provenientes de los fondos territoriales de seguridad serán contratados y ejecutados en los términos previstos por el régimen presupuestal.

Una vez el ejecutivo incorpore estos recursos deberá informar al Concejo Municipal dentro de los diez (10) días siguientes...".

En esta perspectiva y con arreglo a la norma Superior -artículo 287- "Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.

2. Ejercer las competencias que les correspondan.

3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

4. Participar en las rentas nacionales".

Por lo tanto, es perfectamente lícito que el Alcalde modifique el calendario tributario municipal para el recaudo de los impuestos de Industria y Comercio y Predial unificado, con sendos incentivos tributarios -es decir, no cobrar intereses por pagos inoportunos, extender el calendario tributario y ampliar los plazos para rebajas por pronto pago-.

Es obvio que los Decretos legislativos 417 y 461 de 2020 fueron allanados en sus regulaciones normativas territoriales por el Jefe de la administración local de Alvarado; por lo cual, evidentemente con el articulado se satisface el elemento causal de la función ejercida, en cuanto a la **a.** relación evidente entre los hechos que habilitan al emisor el acto administrativo -la pandemia que aqueja la especie- y **b.** la verificación de la jerarquía normativa que supone el apego a la sujeción de normas superiores⁴¹.

⁴¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH; Sentencia del 8 de julio de 2014, Radicación: 11001031500020110112700 (CA), Actor:

La motivación del acto administrativo territorial calca genéricamente los Decretos Legislativos 417 de marzo 17 de 2020 y 461 del 22 siguiente, dictados con el fin de permitir a las autoridades administrativas -nacionales y territoriales y por servicios-, reorientar las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales, y con ello, destinar los recursos necesarios para contener la expansión del virus y atender la mitigación de la pandemia innombrable.

Por otro lado, la Corte Constitucional en su **Boletín No. 83** del 10 de junio de 2020 explicó, **1.** Las facultades otorgadas por el Gobierno nacional para que alcaldes y gobernadores puedan realizar cambios en las tarifas de impuestos y modificaciones a los presupuestos para la vigencia 2020, como medidas destinadas a aliviar la crisis económica y social derivada de la pandemia, fueron declaradas ajustadas a la Constitución, **de manera condicionada**, por la Sala Plena virtual de la Corte Constitucional, **2.** En el estudio de la ponencia, la Sala Plena decidió declarar la constitucionalidad condicionada del artículo 1 del Decreto Legislativo 461 de 2020, en el entendido de que la facultad para reorientar rentas de destinación específica no autoriza a gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos de creación o modificación de tales rentas, y solo puede ejercerse mediante la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal, **3.** Sobre el artículo 2 del Decreto Legislativo 461 de 2020, que autoriza a los mandatarios locales para reducir las tarifas de los impuestos, la Sala Plena virtual decidió declararlo ajustado a la Constitución de manera condicionada en el entendido de que esta facultad no autoriza a gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos que las fijaron, y que estas medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal en caso de que no se señale un término menor, **4.** Advierte la Corte que la reducción de las tarifas de los impuestos territoriales deberá mantenerse dentro de los rangos de las leyes que los hubieren creado o modificado y deberá realizarse conforme con los siguientes criterios, con el fin de evitar arbitrariedades; **primero**, la medida deberá respetar los principios que rigen el sistema tributario; **segundo**, la reducción deberá reflejarse en el presupuesto de ingresos a efectos de mantener el equilibrio presupuestal; y **tercero**, al modificar el presupuesto de gastos se atenderán los criterios de equidad y progresividad, **5.** Para la Sala Plena, la medida adoptada en el artículo 2 del Decreto 461 de 2020, no resulta aplicable a tasas y contribuciones; es de carácter temporal; su único objetivo es el de conjurar la inminente crisis e impedir la extensión de sus efectos, en el marco de la emergencia; y debe ejercerse con observancia de los mandatos constitucionales, respecto de tarifas previamente fijadas por los órganos competentes, razón por la que no constituye autorización para modificar las leyes, ordenanzas ni los acuerdos que fijaron las tarifas, **6.** El artículo 3 del Decreto Legislativo fue declarado en su totalidad ajustado a la Constitución, en tanto que el término de duración de la Emergencia Sanitaria para el ejercicio de las facultades resulta razonable y consulta su finalidad. Además, las medidas que se adopten tendrán una vigencia limitada, en materia presupuestal a la actual vigencia fiscal, y en materia de tarifas de los impuestos, máximo hasta la siguiente vigencia fiscal.

Así las cosas, la modificación del calendario tributario de los impuestos administrados por el municipio, de conformidad con el Decreto legislativo 461 de 2020 fue ejercido legalmente.

Con respeto por las decisiones de las mayorías,

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA
Magistrado