

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

### MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

Ibagué, seis (6) de julio de dos mil veinte (2020).

**RADICACIÓN:** CA-00113  
**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - ESTADO DE EXCEPCION  
**AUTORIDAD:** ALCALDE MUNICIPAL DE IBAGUÉ, TOLIMA  
**REFERENCIA:** - DECRETO 1000-0223 (26 de marzo de 2020) *"Por medio del cual se modifica manera transitoria y excepcional el plazo de presentación y pago de los tributos administrados por el Municipio de Ibagué para la vigencia gravable 2020"*, - DECRETO 1000-0228 (30 de marzo de 2020) *"Por medio del cual se corrige el Decreto No. 1000-0223 del 26 de marzo de 2020"*

Surtido el trámite correspondiente y al no advertirse causal de nulidad de lo actuado, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima<sup>1</sup> a pronunciarse sobre el control automático de legalidad del Decreto 1000-0223 (26 de marzo de 2020) *"Por medio del cual se modifica manera transitoria y excepcional el plazo de presentación y pago de los tributos administrados por el Municipio de Ibagué para la vigencia gravable 2020"*, y el Decreto 1000-0228 (30 de marzo de 2020) *"Por medio del cual se corrige el Decreto No. 1000-0223 del 26 de marzo de 2020"* dictados por el alcalde municipal de Ibagué, 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.

#### ANTECEDENTES

El 13 de abril de 2020 fue recibido vía correo electrónico de la oficina judicial reparto para estudio, el Decreto 1000-0223 (6 de marzo de 2020) y el Decreto 1000-0228 (30 de marzo de 2020) provenientes del Municipio de Ibagué Tolima.

El 14 de abril de 2020 esta Corporación avocó conocimiento del asunto, ordenando

---

<sup>1</sup> Atendiendo las pautas establecidas por la Presidencia de la República en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud del *"Estado de Emergencia económico, social y ecológico"* decretado en el territorio nacional, y con fundamento en los estragos de la pavorosa plaga clasificada como SARS-CoV-2 por las autoridades sanitarias mundiales de la OMS, causante de lo que se conoce como la enfermedad del Covid-19 o popularmente *"coronavirus"*; y el Acuerdo PCSJA20-11526 del 22 de marzo de 2020, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante la cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública, la presente providencia fue discutida y aprobada por la Sala a través de correo electrónico y se notifica a las partes por el mismo medio.

además que **1.** por Secretaría se fijara un aviso sobre la existencia del proceso por el término de diez (10) días, **2.** durante los cuales cualquier ciudadano podría intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo, **3.** publicar el aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con la inserción del auto admisorio y **4.** debido a las circunstancias de cuarentena obligatoria, se dispuso que se publicara en **a.** la página web del municipio de Ibagué, **b.** de la Defensoría del Pueblo, Regional Tolima, y **c.** Personería municipal de Ibagué.

Se invitó a las entidades públicas, organizaciones privadas, a expertos sobre la materia—Decanaturas de las Facultades de Derecho de las Universidades a. del Tolima, b. Cooperativa de Colombia y c. de Ibagué, y d. de la Facultad de Medicina y de Enfermería de la Universidad del Tolima; también a las Direcciones de los Programas de Especialización en Derecho Administrativo que cursan en a. la Universidad de Ibagué (SNIES 20202 registrada por la Resolución 14888 del 11 de Septiembre de 2014) y b. la Universidad del Tolima SNIES 108354—, y de manera especial a la Presidencia de la República, y a los Ministerios del Interior, Defensa, Justicia y del Derecho y de Salud a que presentaran sus conceptos. Igualmente se solicitó a la entidad territorial que allegara todos los antecedentes administrativos; y finalmente se dispuso, que en su momento, se correría traslado al Ministerio Público para emitir concepto. Todo lo cual se tramitaría a través de los correos institucionales de cada autoridad.

El 17 de abril de 2020 se surtió la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; en la misma fecha se efectuaron las notificaciones personales a la Presidencia de la República, a los Ministerios del Interior, Defensa, Justicia y del Derecho y de Salud, a la Defensoría del Pueblo, a la Personería Municipal, al Municipio de Ibagué y al Procurador 27 Judicial II en lo Administrativo.

Dentro del término de traslado la Universidad Cooperativa de Colombia rindió concepto.

El agente del Ministerio Público rindió concepto de manera extemporánea.

El 18 de mayo de 2020 el expediente pasó al Despacho para elaborar proyecto de fallo.

### **Texto del Acto administrativo y justificación de su expedición**

Los actos objeto del presente control inmediato de legalidad son: el Decreto 1000-0223 (6 de marzo de 2020) y el Decreto 1000-0228 (30 de marzo de 2020) provenientes del Municipio de Ibagué Tolima, cuyo texto es el siguiente:

**1.**

*Decreto No. 1000-0223 de 2020*

*(26 de marzo)*

*"Por medio del cual se modifica manera transitoria y excepcional el plazo de presentación y pago de los tributos administrados por el Municipio de Ibagué para la vigencia gravable 2020"*

**EL ALCALDE DE IBAGUÉ**

*En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución Política, Decreto 417 de 2020,*

*artículo 2° del Decreto 461 de 2020 y*

#### CONSIDERANDO

*Que como es de amplio conocimiento de la ciudadanía la Organización Mundial de la Salud - OMS-, declaró el 11 de marzo del presente año, pandemia por el COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación, instando a los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas con el fin de redundar en la mitigación del contagio.*

*Que por su parte el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.*

*Que en virtud de la situación sanitaria presente a nivel mundial, y en razón a la emergencia decretada en el Territorio Nacional, el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo del Municipio de Ibagué, en sesión del día 17 de marzo de 2020, y atendiendo las precauciones basadas en principios científicos impartidos por la Organización Mundial de la Salud OMS y el Ministerio de Salud y Protección Social, recomendó al señor Alcalde Municipal declarar la situación de calamidad pública en el Municipio de Ibagué por la emergencia sanitaria padecida en el país, y adoptar medidas sanitarias y de policía, con el objeto de limitar la diseminación de la epidemia Coronavirus COVID-19 el cual se ha propagado ampliamente en las regiones limítrofes al Departamento del Tolima, como es el caso de Bogotá D.C., Fusagasugá y Neiva, e incluso en la ciudad de Ibagué y lo cual genera un riesgo para la vida e integridad física de los habitantes del Municipio.*

*Que mediante Decreto No. 1000- 0204 del 17 de marzo de 2020 se declaró la situación de calamidad pública en el Municipio de Ibagué por emergencia sanitaria con ocasión a la contingencia epidemiológica causada por el Coronavirus COVID-19.*

*Que, en virtud de lo anterior, el Decreto No. 1000-0205 del 17 de marzo de 2020 declaró la urgencia manifiesta en el municipio de Ibagué, como consecuencia del estado de emergencia.*

*Que con fundamento en lo anterior, se expidió el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, donde se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes de la Republica de Colombia, a partir de las cero horas (00:00am) del miércoles 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00am) del lunes 13 de abril de 2020, limitando la libre movilidad de los ciudadanos y procurando su confinamiento en los hogares.*

*Que ante la eventualidad el Alcalde del Municipio de Ibagué procedió a expedir el Decreto No. 1000-216 del 22 de marzo de 2020 "Por medio del cual se adoptan las medidas de orden público decretadas por el Presidente de la República a través del Decreto Nacional 457 del 22 de marzo de 2020", lo anterior con el fin de preservar la vida, salud, seguridad de los habitantes del Municipio de Ibagué.*

*Que de conformidad con las restricciones adoptadas por el Gobierno Nacional, en concurso con las Gobernaciones y Alcaldías, generan cambios radicales en las dinámicas habituales de la administración y de los contribuyentes, motivando el cese de actividades, atención personal en las oficinas de la administración, cierre de locales*

*comerciales, disminución en la atención de los bancos habilitados para la presentación y pago de las obligaciones tributarias, dificultando el cumplimiento de estas; adicionalmente las problemáticas económicas generadas por las medidas y restricciones tomadas, entre otros aspectos que deben ser tenidos en cuenta por la administración, se hace necesario adoptar medidas adicionales y complementarias que permitan conjurar el estado de calamidad pública existente.*

*Como es evidente, las medidas tomadas por el Gobierno Nacional y Local, para prevenir la diseminación del coronavirus COVID-19, están produciendo una crisis económica y social de inmensas proporciones, pues afecta todas las actividades de producción y comercialización bienes, así como la prestación de todo tipo de servicios, al punto de paralizar en altísimo porcentaje la economía local. Esta crisis acarrea como consecuencia necesaria la pérdida de la capacidad de pago de los Ibaguereños con lo que se pone en riesgo su salud y hasta la vida.*

*Que también por eso el Presidente de la República expidió el decreto 417 de 2020, mediante el cual declaró el Estado de emergencia económica y social y en el hizo las siguientes precisiones:*

- *"Que en el contexto de las medidas tributarias que puedan adoptarse en desarrollo de los poderes que confiere la emergencia, el Gobierno nacional considera necesario analizar todas las medidas tributarias necesarias para afrontar la crisis y en particular la de otorgar beneficios tributarios, con el fin de promover las industria y comercio del país que generen fuentes de empleo que permitan absorber fuerza laboral afectada por esta pandemia.*
- *"Que los efectos económicos negativos a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a aliviar las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis. Que se debe buscar los mecanismos legales para facilitar y agilizar los procesos de reorganización e insolvencia empresarial, que permitan la recuperación de sus capacidades laborales, sociales, productivas y financieras"*
- *Que por eso es deber del Estado, y en este caso del Municipio de Ibagué, tomar medidas de carácter económico que permitan a los habitantes destinar sus recursos a la satisfacción de las necesidades básicas y de esta forma no se vean conminados al cumplimiento inmediato de otras obligaciones que si bien son importantes para la ejecución de actividades necesarias para la comunidad, ponen en riesgo la adquisición de los productos para supervivencia, tal como el pago impuestos o contribuciones.*
- *Que la Constitución Política en el inciso tercero del artículo 215 dispone que el Presidente de la República en el marco de la emergencia económica, social y ecológica podrá expedir decretos que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia y podrá "en forma transitoria" establecer nuevos tributos o modificar los existentes.*

*Que el Presidente de la República en conjunto con sus ministros expidió el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, el cual, consideran que "como consecuencia de la emergencia sanitaria, se generará una afectación al empleo por la alteración de diferentes actividades de los comerciantes y empresarios que afectarán los ingresos de los habitantes y el cumplimiento de los compromisos previamente adquiridos..."*

*Que igualmente, en el referido decreto, se dispuso que "si bien las entidades territoriales se encuentran facultadas para disminuir las referidas tarifas, ante la inmediatez con la que se requiere afrontar el impacto económico negativo en los hogares más vulnerables, se hace necesario facultar temporalmente directamente a los gobernadores y alcaldes para que, si lo consideran pertinente, reduzcan las tarifas*

*fijadas sin necesidad de acudir a las asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales"*

*Que adicionalmente, en la parte motiva del citado decreto, se hace énfasis en que "las autorizaciones previstas en el presente Decreto deben ejercerse por los gobernadores y alcaldes en observancia de los mandatos constitucionales, con el único objetivo de conjurar la inminente crisis e impedir la extensión de sus efectos"*

*Que es deber del Alcalde Municipal en virtud de las razones antes expuestas, y en atención a las autorizaciones otorgadas a través de las facultades constitucionales previstas en el inciso 3° del artículo 215 de la Constitución Política, adoptar medidas tributarias necesarias para conjurar la inminente crisis e impedir la extensión de sus efectos, en las diferentes actividades comerciales, empresariales e incluso en los hogares ibaguereños.*

*Que por lo anterior, y en razón a la inmediatez con la que se requiere afrontar el impacto económico de la emergencia ocasionada por el Coronavirus COVID 19 , este despacho atendiendo las facultades otorgadas temporalmente, procederá a modificar el plazo hasta ahora contemplado para el pago de los impuestos territoriales con sus correspondientes descuentos, dado que el término actualmente vigente fue previsto para situaciones económicas normales que cuando fue aprobado el acuerdo y publicada la Resolución No. 1300 0002 del 14 de enero de 2020 por parte de la Secretaría de Hacienda, no existía ningún conocimiento sobre la pandemia que ahora aqueja al mundo y al territorio nacional.*

*Que es cierto que por mandato del artículo 338 de la Constitución Política, 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, pero en el presente caso no estamos ante esta prohibición, como quiera que el inciso 3° del artículo 215 constitucional, facultad al Presidente de la República para que de forma transitoria modifique los tributos existentes que regirán al término de la siguiente vigencia.*

*Que en el Decreto 461 de 2020 excepcionalmente y durante el término del Estado de Emergencia, este despacho podrá modificar transitoriamente los tributos territoriales, modificaciones éstas, que empezarán a regir de manera inmediata dada la temporalidad de las facultades que otorgó el Presidente de la República en la citada norma.*

*Que además tampoco se trata de un beneficio tributario propiamente dicho sino de lo que la jurisprudencia ha llamado minoraciones tributarias, que están orientadas a procurar los más elementales principios de la tributación para "no hacer de un tributo una herramienta de castigo o un elemento de injusticia"*

*Que sobre el particular ha dicho la Corte lo siguiente:*

*"De su parte, en la sentencia C-540/05, la Corte Constitucional reiteró lo que ya había dicho sobre el concepto de los beneficios tributarios y la distinción con las minoraciones tributarias, en el siguiente sentido: "[C]alificación genérica [se refiere a los beneficios tributarios] que según la doctrina especializada, ha servido para comprender una multiplicidad de figuras heterogéneas, de diverso contenido y alcance, como son la exenciones, las deducciones de base, los regímenes contributivos sustitutivos, la suspensión temporal del recaudo, la concesión de incentivos tributarios y la devolución de impuestos. Pero debe considerarse, que no todo aquello*

que signifique negación de la tributación o tratamiento más favorable por comparación con el de otros contribuyentes constituye incentivo tributario, pues existen en la legislación tributaria una variedad de formas de reducir la carga impositiva o de excluir o exonerar a un determinado sujeto del deber de contribuir, que tan solo significan un reconocimiento a los más elementales principios de tributación, y que sin ellas, el sistema tributario o un determinado impuesto, no podrían ser calificados a primera vista como justos, equitativos y progresivos; es decir, se trata de una forma de no hacer de un tributo una herramienta de castigo o un elemento de injusticia "l

Que si bien es cierto, con el ajuste excepcional y transitorio del calendario tributario del municipio, modifica el período de descuentos por pronto pago en el impuesto predial unificado, esta medida no es contraria a lo previsto en los Decretos 417 y 461 de 2020, pues el primero de ellos, ha declarado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional y, el segundo de ellos, promueven la adopción de medidas extraordinarias referidas a aliviar las obligaciones de diferente naturaleza en especial las de carácter tributarias, haciendo uso de beneficios tributarios, incluyendo la reducción de tarifas de los tributos locales.

Que el sentido del Decreto 461 de 2020 y el efecto útil de esta norma, busca que las medidas para afrontar los impactos económicos de la actual emergencia, sean adoptados con un criterio de inmediatez, para conjurar la inminente crisis, por lo que extraordinariamente, faculta a que sean los Gobernadores y Alcaldes quienes sin acudir a las asambleas o concejos respectivamente, adopten las medidas tributarias que mitiguen los efectos económicos en la población.

Que, en el presente caso, el ajuste al calendario tributario y al período de descuentos, no afecta los elementos esenciales del tributo, y no presenta alteridad a los porcentajes de descuentos autorizados por el Concejo Municipal por concepto de pronto pago del Impuesto Predial Unificado.

Que, por lo anterior, y atendiendo las facultades temporales otorgadas a este despacho en virtud del Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, se procederá a adoptar minoraciones tributarias en el municipio de Ibagué, en el sentido de ajustar el calendario tributario de forma excepcional y transitoria durante la vigencia 2020, y con ocasión a la emergencia económica, social y ecológica ocasionada por el Coronavirus COVID 19.

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

**ARTICULO PRIMERO:** Ajustar el calendario tributario de forma excepcional y transitoria del Municipio de Ibagué, durante la vigencia 2020.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** TÉRMINOS PARA EL PAGO DE INDUSTRIA Y COMERCIO: La liquidación del impuesto de industria y comercio se pagará así:

1. Cancelando la totalidad del impuesto con la presentación de la liquidación privada del impuesto de industria y comercio, entre el 1 de enero y el último día hábil del mes de junio.
2. Cancelando el impuesto en dos (2) cuotas establecidas de la siguiente manera:
  - a. PRIMERA CUOTA: Se debe cancelar al momento de la presentación de la liquidación privada, entre el 1 de enero y el último día hábil del mes de abril y corresponde al primer 50% del valor total del impuesto de industria y comercio liquidado.

- b. **SEGUNDA CUOTA:** Se debe cancelar a más tardar entre el primer día hábil de mayo y el último día hábil del mes de Julio del correspondiente año y equivale al segundo 50% del valor total del impuesto de industria y comercio liquidado.

La liquidación contenida en las declaraciones por cese total de actividades se pagará dentro del mes siguiente a la fecha del cese de actividades.

La diferencia entre la liquidación oficial y a liquidación privada, lo mismo que las sanciones por inexactitud y extemporaneidad se pagarán dentro del término que el contribuyente tiene para recurrir.

Los valores no reconocidos por la administración al resolver algún recurso deberán cancelarse dentro del mes siguiente a la fecha de notificación de la providencia respectiva.

**PARÁGRAFO PRIMERO:** La presentación de la declaración del Impuesto de Industria y Comercio y la declaración de Retención en la Fuente de Industria y Comercio por fuera del plazo límite establecido en este artículo, dará lugar a la sanción por extemporaneidad sin perjuicio del cobro de los intereses moratorios.

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** La presentación y pago de las declaraciones de Industria y Comercio y la declaración de Retención en la Fuente de Industria y comercio, en el Municipio de Ibagué, se pueden realizar en los bancos o entidades autorizados. La presentación y pago de las mismas fuera del Municipio de Ibagué debe realizarse en los bancos o entidades que la Administración Municipal determine.

**ARTICULO TERCERO: RETENCIÓN EN LA FUENTE POR CONCEPTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO.** Para las personas naturales, jurídicas y sociedades de hecho que retengan en la fuente el impuesto de industria y comercio en la jurisdicción del Municipio de Ibagué, la declaración bimestral que deberá presentar será en los siguientes plazos y se pagará así:

BIMESTRE	MESES	FECHA LÍMITE
Primer Bimestre	Enero – Febrero	Marzo 16 de 2020
Segundo Bimestre	Marzo – Abril	Julio 15 de 2020
Tercer Bimestre	Mayo – Junio	Septiembre 15 de 2020
Cuarto Bimestre	Julio – Agosto	Octubre 16 de 2020
Quinto Bimestre	Septiembre – Octubre	Noviembre 17 de 2020
Sexto Bimestre	Noviembre – Diciembre	Enero 15 de 2021

**ARTICULO CUARTO: AGENTES DE RETENCIÓN DE ICA.** Los agentes retenedores del Impuesto de Industria y Comercio del Municipio de Ibagué que omitan la presentación de la información exógena dentro del término comprendido entre el 1 de enero y el 30 de junio de cada año, incurrirán en sanción de diez (10) SMDLV salarios mínimos diarios legales vigentes, para lo cual se aplicará el procedimiento respectivo.

**ARTICULO QUINTO: IMPUESTO PREDIAL.** Como estímulo tributario del pronto pago del Impuesto Predial unificado para la vigencia 2020, manténganse los descuentos autorizados en el municipio, conforme al siguiente calendario:

ESTRATO, USO	DESCUENTO POR PRONTO PAGO
--------------	---------------------------

O DESTINACIÓN DEL PREDIO	15%	10%	5%
ESTRATO 1 Y 2	Hasta 30 de julio	Hasta 31 de agosto	Hasta 30 de septiembre
ESTRATO 3	Hasta 30 de abril	Hasta 29 de mayo	Hasta 30 de julio
ESTRATO 4, 5 Y 6	Hasta 30 de marzo	Hasta 30 de abril	Hasta 30 de junio
COMERCIAL y/o INDUSTRIAL	Hasta 30 de abril	Hasta 29 de mayo	Hasta 30 julio
RURAL	Hasta 30 de agosto	Hasta 30 de septiembre	Hasta 30 de octubre
LOTES	Hasta 30 de marzo	Hasta 30 de abril	Hasta 30 de junio

**ARTICULO SEXTO:** El aumento de los plazos previstos en el presente decreto regirán de manera excepcional y transitoria para el año gravable 2020, como medida de alivio al estado de emergencia económica y social para los contribuyentes del Municipio de Ibagué generado por la propagación de la pandemia COVID-19.

**ARTICULO SEPTIMO:** El presente Decreto rige a partir de su expedición.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

2.

Decreto No. 1000- 0228

(30 de marzo de 2020)

"Por medio del cual se corrige el Decreto No. 1000-0223 del 26 de marzo de 2020"

EL ALCALDE DE IBAGUÉ

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 45 de la Ley 1437 de 2011 y

CONSIDERANDO

Que mediante Decreto No. 1000-0223 del 26 de marzo de 2020, este despacho modificó de manera transitoria y excepcional el plazo de presentación y pago de los tributos administrados por el Municipio de Ibagué para la vigencia gravable 2020.

Que de conformidad con el estudio realizado por la Secretaría de Hacienda del Municipio de Ibagué y el esquema fiscal y financiero proyectado por ese despacho, se estableció el último día hábil del mes de abril de 2020, para la presentación de la declaración privada y el pago total o el pago de la primera cuota del impuesto de industria y comercio.

Que revisada la redacción del artículo segundo del citado decreto, existe error de digitación en tanto al mes de vencimiento de la presentación de la declaración privada y el pago total o el pago de la primera cuota del impuesto de industria y comercio, el cual debe ser como fecha máxima el último día hábil del mes de abril, y no del mes de junio como equivocadamente se dispuso.

Que en tratándose del impuesto predial en el artículo quinto del citado decreto en la tabla de usos y destinaciones de los predios, debe precisarse que la fecha límite para el pago del mismo con descuento por pronto pago del 15% para estratos 4, 5, 6, y para lotes, se extiende hasta el día 3 de abril de 2020.



*Que de igual manera en el artículo quinto del mismo decreto y en la misma tabla de usos y destinaciones de los predios se estipuló destinación: comercial y/o industrial omitiendo adicionalmente la palabra "servicios", quedando estos últimos por fuera de la ampliación de los términos para el pago del impuesto predial en el municipio de Ibagué.*

*Que acorde con el artículo 45 de la Ley 1437 de 2011, los actos administrativos podrán ser corregidos por errores simplemente formales, como en este caso la digitación errónea de eses y la omisión de palabras.*

*Que en mérito de lo expuesto,*

#### DECRETA

*ARTÍCULO PRIMERO: CORREGIR el artículo segundo del Decreto No. 1000-0223 del 26 de marzo de 2020, el cual quedará así:*

*ARTÍCULO SEGUNDO: TÉRMINOS PARA EL PAGO DE INDUSTRIA Y COMERCIO: La liquidación del impuesto de industria y comercio se pagará así:*

*1. Cancelando la totalidad del impuesto con la presentación de la liquidación privada del impuesto de industria y comercio, entre el 1 de enero y el último día hábil del mes de abril.*

*2. Cancelando el impuesto en dos (2) cuotas establecidas de la siguiente manera:*

*a. PRIMERA CUOTA: Se debe cancelar al momento de la presentación de la liquidación privada, entre el 1 de enero y el último día hábil del mes de abril y corresponde al primer 50% del valor total del impuesto de industria y comercio liquidado.*

*b. SEGUNDA CUOTA: Se debe cancelar a más tardar entre el primer día hábil de mayo y el último día hábil del mes de julio del correspondiente año y equivale al segundo 50% del valor total del impuesto de industria y comercio liquidado.*

*La liquidación contenida en las declaraciones por cese total de actividades se pagará dentro del mes siguiente a la fecha del cese de actividades.*

*La diferencia entre la liquidación oficial y a liquidación privada, lo mismo que las sanciones por inexactitud y extemporaneidad se pagarán dentro del término que el contribuyente tiene para recurrir.*

*Los valores no reconocidos por la administración al resolver algún recurso deberán cancelarse dentro del mes siguiente a la fecha de notificación de la providencia respectiva.*

*PARÁGRAFO PRIMERO: La presentación de la declaración del Impuesto de Industria y Comercio y la declaración de Retención en la Fuente de Industria y comercio por fuera del plazo límite establecido en este artículo, dará lugar a la sanción por extemporaneidad sin perjuicio del cobro de los intereses moratorios.*

*PARÁGRAFO SEGUNDO: La presentación y pago de las declaraciones de Industria y Comercio y la declaración de Retención en la Fuente de Industria y Comercio, en el Municipio de Ibagué, se pueden realizar en los bancos o entidades autorizados. La presentación y pago de las mismas fuera del Municipio de Ibagué debe realizarse en los bancos o entidades que la Administración Municipal determine.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: CORREGIR el artículo quinto del Decreto No. 1000-0223*

del 26 de marzo de 2020, el cual quedará así:

**ARTÍCULO QUINTO: IMPUESTO PREDIAL.** Como estímulo tributario del pronto pago del Impuesto Predial unificado para la vigencia 2020, establézcanse los siguientes descuentos:

ESTRATO, USO O DESTINACIÓN DEL PREDIO	DESCUENTO POR PRONTO PAGO		
	15%	10%	5%
ESTRATO 1 Y 2	Hasta 30 de julio	Hasta 31 de agosto	Hasta 30 de septiembre
ESTRATO 3	Hasta 30 de abril	Hasta 29 de mayo	Hasta 30 de julio
ESTRATO 4, 5 Y 6	Hasta 3 de abril	Hasta 30 de abril	Hasta 30 de junio
COMERCIAL, INDUSTRIAL Y SERVICIOS	Hasta 30 de abril	Hasta 29 de mayo	Hasta 30 julio
RURAL	Hasta 30 de agosto	Hasta 30 de septiembre	Hasta 30 de octubre
LOTES	Hasta 3 de abril	Hasta 30 de abril	Hasta 30 de junio

**ARTÍCULO TERCERO:** Los demás artículos del Decreto No. 1000-0223 del 26 de marzo de 2020, continuarán incólume.

**ARTÍCULO CUARTO:** El presente acto rige a partir de su expedición. Comuníquese y cúmplase.

## INTERVENCIONES

### **Universidad Cooperativa de Colombia.**

Expuso que el Decreto estudiado se encuentra ajustado al marco normativo excepcional y su vigencia, así como a la Constitución Política porque otorga la potestad de establecer las directrices dentro de la jurisdicción de la administración Pública de Ibagué.

### **Ministerio Público (Extemporáneo).**

Presentó escrito por medio del cual argumenta que el Legislador extraordinario, mediante los Decretos 461 y 512 de 2020, estableció funciones directamente en los Gobernadores y Alcaldes para reducir tarifas territoriales y únicamente para atender la ejecución de los recursos necesarios para enfrentar la emergencia económica, social y ecológica, así como los faculta para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, que son constitucional y legalmente atribuidas a las asambleas departamentales y concejos distritales y municipales.

Para el caso concreto, mediante los decretos estudiados, el Alcalde de Ibagué tomó una serie de medidas administrativas de carácter presupuestal, dentro del marco de los factores: subjetivo de autoría, Objetivo, de motivación o causa.

Señaló que el artículo segundo del Decreto 461 de 2020 no confiere competencia al alcalde para modificar de manera permanente el Estatuto Tributario Municipal, ni para establecer sanciones tributarias, solamente para la reducción de tarifas. Por ello

considera que el artículo cuarto del Decreto 1000-223 del 26 de marzo de 2020 corregido por el Decreto 1000-228 del 30 de marzo de 2020 es ilegal. Además, que el artículo segundo también es ilegal por cuanto redujo los plazos y montos de pago establecidos en el artículo 136 del Estatuto Tributario Municipal (Decreto 1000-0370 del 21 de junio de 2013).

## CONSIDERACIONES

### **Competencia.**

De conformidad con los artículos 215 de la Carta, 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 151 -14- y 185 del C. de P.A. y de lo C.A. y de la Sentencia No. C-179 de 94 de la Corte Constitucional; la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima es competente, por el factor objetivo y funcional, en única instancia, para estudiar la legalidad del Decreto 1000-0223 (6 de marzo de 2020) *“Por medio del cual se modifica manera transitoria y excepcional el plazo de presentación y pago de los tributos administrados por el Municipio de Ibagué para la vigencia gravable 2020”*, y el Decreto 1000-0228 (30 de marzo de 2020) *“Por medio del cual se corrige el Decreto No. 1000-0223 del 26 de marzo de 2020”* dictados por el alcalde municipal de Ibagué, ya que el medio de control judicial nominado Control Inmediato de Legalidad, es procedente para examinar *“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”*.

En este caso, el Decreto legislativo 461 del 22 de marzo 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”*, expedido por el Gobierno Nacional en desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia Covid-19.

### **De los Estados de excepción y de las Características de los decretos legislativos expedidos en el marco de un estado de excepción.**

1. Los Estados de excepción se basan en turbaciones del orden público, y entonces los artículos 115, 188, 189 -num. 3 y 4-, 296, 303 y 315 -num. 2- Superiores ahora si cobran preeminencia; de tal linaje, en estas materias, los Gobernadores y los Alcaldes son siempre Agentes territoriales del Presidente de la República y jerárquicamente, cumplen sus directrices.

La facultad legislativa está atribuida expresamente al Congreso, quien goza además de la cláusula general de competencia para crear normas jurídicas vinculantes (artículo 150, ords. 1 y 2 Superior)<sup>2</sup>. Esto significa que, en principio y no exclusivamente, las reglas a las cuales se sujeta la sociedad son expedidas por el Congreso, mientras que el Presidente ejerce su potestad reglamentaria para asegurar la debida ejecución de las leyes<sup>3</sup>, facultad que, sin embargo y eventualmente, se extiende a la expedición de normas con verdadera fuerza de Ley<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Ver, entre muchas otras, las Sentencias C-710 de 2001, C-1191 de 2000, C-543 de 1998, C-568 de 1997, C-473 de 1997, C-398 de 1995 y C-417 de 1992 de la Corte Constitucional.

<sup>3</sup> *“Al hablar de reglamentación en general, se hace referencia a una actividad eminentemente administrativa que se refleja en la producción de actos administrativos de carácter general, que como tal, se encuentra indudablemente sujeta no sólo a la Constitución Política, sino también al ordenamiento legal en general y al control judicial de la jurisdicción contencioso administrativa, independientemente de que, en los eventos*

Ciertamente que el Constituyente estableció que, en desarrollo de los Estados de excepción, el Ejecutivo nacional podía asumir algunas competencias propias del Legislativo y en razón a ello, lo dotó de capacidad vinculante para expedir “*Decretos legislativos*”.

Estos Decretos legislativos están encaminados a conjurar las crisis sociales causadas por “*Guerra exterior*”<sup>5</sup>, o “*En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía*”<sup>6</sup>, ora “*Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública*”<sup>7</sup>.

La asunción de tareas legislativas por el Gobierno tiene dos controles básicos, **i.** el control político a cargo del Congreso de la República<sup>8</sup>, y **ii.** el control jurídico propiamente dicho, a cargo de la Corte Constitucional.

**2.** Ahora bien, en el artículo 215 Superior se explicó que la Administración, nacional o territorial, podía expedir “*medidas de carácter general*” como desarrollo de los aludidos Decretos legislativos, en el ámbito de sus competencias; obviamente, para activar el sistema de controles y contrapesos interinstitucional, se dijo que el Consejo de Estado y los Tribunales administrativos controlarían “*Las medidas de carácter general*” **i.** “*que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa*” y **ii.** “*como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción*”, a través del Control Inmediato de Legalidad, que es, a no dudarlo la posibilidad técnica inmediata del cuerpo especializado de lo contencioso administrativo para hacer efectiva la limitación al poder de las autoridades administrativas como medida

---

*expresamente contemplados por la Constitución Política, el Presidente de la República u otra autoridad estatal, puedan expedir medidas reglamentarias sin la necesaria mediación de una ley y de que excepcionalmente, el Presidente de la República pueda proferir actos administrativos generales que constituyen ley, desde el punto de vista material, por expresa disposición constitucional.”; Aclaración de Voto del Consejero RAMIRO SAAVEDRA BECERRA en la providencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ; Sentencia de Agosto 14 de 2.008, Radicación No: 11001 03 26 000 1999 00012 01 (16230), Actor: Javier Obdulio Martínez Bossa, Demandado: Comisión Nacional de Televisión, Referencia: Acción Pública de Nulidad.*

<sup>4</sup> “... la Constitución autoriza al Gobierno a expedir decretos con fuerza de ley, situación que puede presentarse en los siguientes casos: (i) una vez decretado un estado de excepción, el Ejecutivo puede expedir decretos con fuerza de ley, que tienen vocación temporal (Estado de Guerra Exterior o de Conmoción Interior), o carácter permanente (estado de emergencia) (C.P. arts. 212 y ss.); (ii) el Congreso puede conferir facultades extraordinarias temporales al Gobierno para que legisle sobre determinadas materias (C.P. art. 15 ord. 10); (iii) finalmente, el Presidente puede expedir decretos que tienen fuerza legislativa en otras situaciones puntuales.”. **Sentencia C-234/02** (Referencia: expediente D-3702, Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3 (parcial) de la Ley 48 de 1968, “por la cual se adoptan como legislación permanente algunos decretos legislativos, se otorgan facultades al Presidente de la República y a las Asambleas, se introducen reformas al código sustantivo del trabajo y se dictan otras disposiciones”, Demandante: Benjamín Ochoa Moreno, Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT; Sentencia del 2 de abril de 2002).

<sup>5</sup> Artículo 212 de la Constitución Política de Colombia.

<sup>6</sup> Artículo 213 Ib.

<sup>7</sup> Artículo 215 Ib.

<sup>8</sup> A través de juicio de responsabilidad por cualquier abuso que los miembros del Gobierno o del Gobierno Nacional cometan en el ejercicio de las facultades respectivas, y a través de la atribución que esa Corporación tiene para modificar o derogar en cualquier época las medidas tomadas mediante los decretos legislativos.

eficaz y oportuna para impedir la aplicación de normas ilegales territoriales en el marco de los estados de excepción.

Por esta potísima razón, las autoridades competentes que expidan aquellas “*medidas de carácter general*”, deben enviar los actos administrativos a la jurisdicción contencioso administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su expedición para que, o el Consejo de Estado o el Tribunal Administrativo con jurisdicción sobre la autoridad territorial, se pronuncien sobre la legalidad de la decisión; la contumacia de la autoridad administrativa, faculta a la Jurisdicción Especializada de lo Contencioso Administrativo para aprehender directamente el conocimiento, por este específico medio de control, el estudio definitivo de legalidad de la decisión administrativa aludida.

### **Escalamiento de excepciones de control judicial**

El aislamiento social -voluntario u obligatorio- trajo por consecuencia la suspensión de muchas actividades de la comunidad, de entre ellas, la administración de justicia; ello implicó la suspensión de términos judiciales, y en principio, el órgano que administra la prestación del servicio esencial de administración de justicia solo exceptuó la actividad protectora de los derechos fundamentales a través de la acción de tutela y del habeas corpus<sup>9</sup>, -el sistema penal nunca se paralizó para los efectos de resolver peticiones de libertad-. Luego se amplió la excepción a los medios de control de Nulidad por inconstitucional y Nulidad<sup>10</sup> y en el día de nona, a casi toda la actividad judicial<sup>11</sup>.

Evidentemente la vía ordinaria permitiría ejercer plenamente el sistema de los controles entre las diferentes ramas del poder público establecidos en la Constitución; aunque, debe precisarse, no por la vía de control constitucional automático -control inmediato de legalidad-, sino por intervención de cualquier persona<sup>12</sup> o ciudadano<sup>13</sup>, instrumentos jurídicos que recién se volvieron a habilitar a la sociedad colombiana por el Acuerdo PCSJA20-11546 del pasado 25 de abril.

---

<sup>9</sup> Consejo Superior de la Judicatura, Acuerdos Nos. PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526 de marzo de 2020, PCSJA20-11527, PCSJA20-11528 y PCSJA20-11529 de 25 de marzo de 2020.

<sup>10</sup> Consejo Superior de la Judicatura, Acuerdo No. PCSJA20-11532 del 26 de abril del 2020 y PCSJA20-11546 del pasado 25 de abril.

<sup>11</sup> C. S. de la J, A PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020 “*Por medio del cual se prorroga la suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor*”.

<sup>12</sup> C. de P.A. y de lo C.A., “*ARTÍCULO 137. NULIDAD. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.*

*Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.*

*También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.*

*Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:*

*1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.*

*2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.*

*3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.*

*4. Cuando la ley lo consagre expresamente.*

**El control inmediato de legalidad y sus normas habilitantes.**

Parece necesario que haya que repetirlo, los estados de excepción aluden al concepto jurídico político de orden público “*El régimen de libertades, suprema ratio del Estado de derecho, tiene como supuesto necesario la obediencia generalizada a las normas jurídicas que las confieren y las garantizan. A ese supuesto fáctico se le denomina orden público y su preservación es, entonces, antecedente obligado de la vigencia de las libertades. Formular una definición lógicamente satisfactoria de orden público es empresa desalentadora, pues el ingrediente evaluativo que en ella va implícito, impide ganar una noción objetiva, universalmente reconocible. De allí el peligro de usarla como condición o límite del ejercicio de un derecho, pues cada vez que se procede de ese modo, y en ocasiones resulta inevitable hacerlo, se libra su inmensa forma vacía a la discreción de un funcionario que con su propio criterio ha de llenarla. El único control de su evaluación, entonces, estará constituido por el telos del Estado de derecho y éste, preciso es admitirlo, es también pasible de más de una valoración.*”<sup>14</sup>-, que en la doctrina de la Corte Constitucional<sup>15</sup>, implica, **i.** el responsable del orden público es el Presidente de la República, **ii.** los Gobernadores y Alcaldes, en esta materia, **iii.** son sus Agentes en cada circunscripción territorial; por lo tanto, en los estados de excepción, **iv.** las autoridades territoriales son jerárquicamente subalternos del Presidente de la República, **v.** deben cumplir estrictamente y sin extralimitación, los parámetros que el Ejecutivo nacional considera conveniente para conjurar la crisis, **vi.** los Gobernadores y Alcaldes no son pues, ruedas sueltas en el andamiaje institucional.

En desarrollo de la previsión tal, el Congreso de la República expidió la Ley 137 de 1994 “*Ley estatutaria de los Estados de Excepción*”, que por mandato superior debió ser examinada previamente por la Corte Constitucional en su condición de Guardiana de la Carta<sup>16</sup>; precisando en el artículo 20 del proyecto se previó “*Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos*

---

*PARÁGRAFO. Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente.”.*

<sup>13</sup> C. de P.A. y de lo C.A. “**ARTÍCULO 135. NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD.** Los ciudadanos podrán, en cualquier tiempo, solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, cuya revisión no corresponda a la Corte Constitucional en los términos de los artículos 237 y 241 de la Constitución Política, por infracción directa de la Constitución.

*También podrán pedir la nulidad por inconstitucionalidad de los actos de carácter general que por expresa disposición constitucional sean expedidos por entidades u organismos distintos del Gobierno Nacional.*

*PARÁGRAFO. El Consejo de Estado no estará limitado para proferir su decisión a los cargos formulados en la demanda. En consecuencia, podrá fundar la declaración de nulidad por inconstitucionalidad en la violación de cualquier norma constitucional. Igualmente podrá pronunciarse en la sentencia sobre las normas que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras demandadas que declare nulas por inconstitucionales.”.*

<sup>14</sup> **Sentencia No. C-179/94.**

<sup>15</sup> **Sentencia C-179-94**; ya glosada.

<sup>16</sup> Ref.: Expediente No. P.E. 002, Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria No. 91/92 Senado y 166/92 Cámara “*Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia*”, Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ; Sentencia del 13 abril de 1994.

*administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.” En ese mismo sentido, el control judicial en concreto fue desarrollado por los artículos 136 y 151 numeral 14 de la Ley 1437 de 2011, con los recovecos del artículo 185 Ib.*

Por manera pues, la **Sentencia No. C-179 de 94**<sup>17</sup>, se encargó de describir doctrinalmente la institución jurídico política “*estados de excepción*”<sup>18</sup>; y evidenció que por tratarse de eventos excepcionales de institucionalidad “*No obstante su naturaleza restrictiva, dentro de un Estado de derecho las normas de excepción han de mantener el sello que a éste le es inherente, a saber: 1. el gobernante, no obstante su mayor poder discrecional, está sujeto a control en todos los actos que, dentro de la nueva situación realice, y 2. la restricción de las libertades y derechos fundamentales ha de tener como propósito esencial la preservación de esos mismos bienes, que de ninguna manera pueden ser destruidos sino provisoriamente limitados, con el propósito de que la obediencia al derecho se restaure y las libertades y derechos recobren la vigencia plena de que gozan en tiempo de normalidad. Es lo que pudiéramos llamar la paradoja de los estados de excepción: las libertades públicas y los derechos fundamentales se restringen, en beneficio de esos mismos bienes. Esa circunstancia brinda un insustituible criterio de control de los actos del gobernante investido de poderes excepcionales, y es éste el criterio que ha de guiar a la Corte en el examen de constitucionalidad de la presente ley estatutaria. Prescindir de ese criterio, conduce a trocar el Estado de derecho en una forma de organización política que lo contradice y desnaturaliza.*”.

Deteniéndose en el aludido artículo 20 del proyecto de ley estatutaria No. 91/92 Senado y 166/92 Cámara, la Corte Constitucional advirtió escueta pero contundentemente, **i.** su palmario sustento constitucional, **ii.** exceptuado, claro está, el inciso 3, **iii.** que aludía a una competencia abiertamente inconstitucional, pues **iv.** en control alguno de constitucionalidad abstracto se evidencia una supuesta “*suspensión provisional normativa*” a cargo de la Corte Constitucional.

Así las cosas, se expidió la comentada ley estatutaria el 2 de junio de 1994, la cual fue promulgada en el Diario Oficial No. 41.379 del 3 de junio de 1994, y se nominó “*Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia*”; como ya se visualizó.

Posteriormente, el artículo 136 y el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011<sup>19</sup>, determinaron que le corresponde en única instancia, la competencia a los Tribunales Administrativos del lugar donde se expidan, ejercer el *control inmediato*

---

<sup>17</sup> Ib.

<sup>18</sup> “**ESTADOS DE EXCEPCIÓN-Justificación**

*El derecho es siempre compatible con un cierto grado de desobediencia y no puede ser de otro modo. Pero cuando ese grado de desobediencia, permisible e inevitable, es traspuesto, la convivencia se torna difícil y hasta imposible, especialmente cuando son las normas reguladoras de conductas sin las cuales la coexistencia no es pensable, las que están comprometidas. Cuando tal ocurre, el desorden se ha sustituido al orden. ¿Cuándo exactamente ocurre tal fenómeno? No es posible determinarlo con entera certeza. Pueden surgir discrepancias. Es, entonces, cuando se requiere el criterio autorizado y prevalente del órgano de la comunidad que ha de verificar, con fuerza vinculante, que el fenómeno se ha producido o su advenimiento es inminente. Justamente, para esas situaciones se han creado los Estados de excepción. Los Estados de excepción o de turbación del orden exigen, entonces, normas que se adecuen a la nueva situación. Se trata, de normas generalmente más drásticas, vale decir, de un poder disuasivo mayor y más restrictivas de la libertad jurídica.”.*

<sup>19</sup> (enero 18), promulgada en el Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011, <Rige a partir del 2 de julio de 2012, Art. 308>, “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”.

de legalidad; respecto de **i.** las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa territorial, únicamente ejercidas, **ii.** como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, por ello delimitaron el procedimiento en su artículo 185 Ib.

Reiteró el Legislador, no de manera tautológica sino preventiva y restrictiva **a.** que las competencias sobre orden público para conjurar las crisis, deben entenderse estrictas y regladas; **b.** y previó que las autoridades territoriales podían expedir normas generales, **1.** pero que debían serlo y hacerlo con arreglo a los Decretos legislativos que expida el Gobierno, o sea, **2.** actos de carácter general, **3.** proferidos en ejercicio de la función administrativa territorial durante los Estados de excepción, **4.** pero como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Gobierno, **5.** que, se itera, pueden ser decretados por autoridades territoriales departamentales y municipales, y que, **6.** para su control judicial específico y concurrente, la competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.

Corolario de lo dicho es, **i.** una cosa es el decreto que declara el “Estado de Emergencia económico, social y ecológico” en el territorio nacional<sup>20</sup>, **ii.** otra, muy distinta, son sendos decretos legislativos que el Gobierno o Gobierno Nacional dicten para conjurar la crisis en materias específicas y concretas; así, **iii.** las normas que las autoridades territoriales pueden dictar al amparo de la institución, **iv.** son las específicamente determinadas por el Ejecutivo nacional en cada caso concreto para conjurar la crisis del “Estado de Emergencia económico, social y ecológico” en el territorio nacional, **v.** no otras.

Con el Consejo de Estado diríamos<sup>21</sup>, finalmente, respecto de las características del C. I. de L., glosando su jurisprudencia del artículo 185 aludido, **i. su carácter jurisdiccional:** por lo tanto, la naturaleza del acto que lo decide es una sentencia; **ii. es inmediato y automático** porque una vez se expide el reglamento por el Gobierno Nacional o Territorial, se debe remitir para ejercer el examen, por lo que no requiere de una demanda formal. De igual forma, ha precisado que la norma debe ejecutarse inmediatamente, pues hasta tanto no se anule, goza de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos y no requiere su publicación en el diario o gaceta oficial para que proceda el control; **iii. es oficioso**, porque de incumplirse con el deber de envío a esta jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento; **iv.** es autónomo porque el control se puede realizar antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio y de los decretos legislativos que lo desarrollan; **v. hace tránsito a cosa juzgada relativa** porque el juez contencioso administrativo, en cada caso, tiene la facultad de fijar los efectos de su pronunciamiento; **vi. el control es integral** dado que es un control oficioso, en el que el juez contencioso administrativo asume el

---

<sup>20</sup> Competencia adscrita al Presidente de la República y los ministros del Despacho.

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Once Especial De Decisión, Consejera ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO; Auto interlocutorio del 22 de abril de 2020, Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01163-00 (CA)A. Actor: Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), Demandado: Resolución 005 del 19 de marzo de 2020, Asunto: Control inmediato de legalidad de la Resolución No. 005 del 19 de marzo de 2020, expedida por el presidente de Colpensiones, «[p]or el cual se suspenden términos procesales en las actuaciones administrativas y disciplinarias en la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones», Decisión: Auto que no avoca conocimiento.

También; Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE; Sentencia del 31 de mayo de 2011, Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00 (CA), Actor: Ministerio de la Protección Social.



control completo de la norma (competencia para expedir el acto, cumplimiento de requisitos de fondo y forma, conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación y la proporcionalidad) y **vii. es compatible, concurrente y/o coexistente con los cauces procesales ordinarios**, por lo que puede ejercerse la acción pública de nulidad contra los actos administrativos que se adopten en desarrollo de los derechos legislativos.

Corolario de lo anterior es 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).

### **Decretos legislativos.**

Los Decretos legislativos dictados dentro del Estado de excepción actual, son, entre otros, los Nos. 417 de marzo 17<sup>22</sup>; 434 de marzo 19<sup>23</sup>; 438 de marzo 19<sup>24</sup>; 439 de marzo 20<sup>25</sup>; 440 de marzo 20<sup>26</sup>; 441 de marzo 20<sup>27</sup>; 444 del 21 de marzo<sup>28</sup>; 458 del 22 de marzo<sup>29</sup>; 460 del 22 de marzo<sup>30</sup>; 461 de marzo 22<sup>31</sup>; 464 de marzo 23<sup>32</sup>; 482 de

---

<sup>22</sup> “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”.

<sup>23</sup> “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”.

<sup>24</sup> “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”.

<sup>25</sup> “Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea”.

<sup>26</sup> “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”.

<sup>27</sup> “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”.

<sup>28</sup> “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”.

<sup>29</sup> “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”.

<sup>30</sup> “Por el cual se dictan medidas el servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

<sup>31</sup> “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”.

marzo 26<sup>33</sup>; 491 de marzo 28<sup>34</sup>; 512 del 2 de abril<sup>35</sup>; 537 de abril 12<sup>36</sup>; 538 del 12 de abril<sup>37</sup>; 539 de abril 13<sup>38</sup>; 546 de abril 14<sup>39</sup>; 568 de abril 15<sup>40</sup> y 569 de abril 15 de 2020<sup>41</sup> por lo tanto tienen las características descritas por el Consejo de Estado<sup>42</sup>.

### **El Decreto 417 de 2020, es legislativo.**

Se destaca, no obstante, que el Decreto 417 de 2020, cuando declaró Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, no hizo cosa distinta de abrir la talanquera institucional para dictar los Decretos legislativos que se le autorizan al Gobierno; no obstante, es claro que la decisión política fundamental del Presidente fue la de facultarse para mutar en legislador, sobre cuyos cuerpos normativos es que se basa la función Administrativa de las

---

<sup>32</sup> “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”.

<sup>33</sup> “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”.

<sup>34</sup> “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”.

<sup>35</sup> “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”

<sup>36</sup> “Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

<sup>37</sup> “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”.

<sup>38</sup> “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”.

<sup>39</sup> “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”.

<sup>40</sup> “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”.

<sup>41</sup> “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”.

<sup>42</sup> 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.

autoridades nacionales o territoriales en cuanto, sean “*desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción*”.

### **El Decreto legislativo 461 de marzo 22 de 2020<sup>43</sup>.**

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. Facultar a gobernadores y alcaldes para que lleven a cabo las acciones necesarias, en sendas competencias y para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en desarrollo de lo cual pueden, **a.** reorientar las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de, sin necesidad de acudir a las Asambleas o Concejos; **b.** realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar.
2. Las facultades aludidas se pueden extender a las rentas de destinación específica establecidas en la Constitución Política -ésta facultad se precisó aún más en el artículo 25 del Decreto legislativo 538 de 2020, y respecto de la eficiencia en la administración de los recursos de salud con destinación específica para **a.** no cambiar su destinación y **b.** velar por el giro oportuno de estos recursos-.
3. Reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales.
4. Precisar que las facultades otorgadas solo pueden ejercerse durante la regencia de la emergencia sanitaria determinada por el Ministerio de Salud.

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 marzo<sup>44</sup>, 420 de marzo<sup>45</sup>, 457 del 22 de marzo<sup>46</sup>, 531 del 8 de abril<sup>47</sup>, 536 de abril<sup>48</sup>, 593 del 24 de abril<sup>49</sup> y 636 de mayo 6

---

<sup>43</sup> “*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.

<sup>44</sup> “*Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público*”

<sup>45</sup> “*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*”.

<sup>46</sup> “*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.*”

<sup>47</sup> “*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*”.

<sup>48</sup> “*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*”.

<sup>49</sup> “*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*”.

de 2020<sup>50</sup>, 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 inicialmente inconstitucionales como quiera que nacieron por fuera de las facultades extraordinarias que entrega la Constitución al Gobierno Nacional<sup>51</sup> durante los estados de excepción -artículo 215 Superior- y abordan temas que, teniendo reserva de ley<sup>52</sup>, solo es competencia del ejecutivo si abordan 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”.

### **Del acto objeto de control inmediato de legalidad.**

En principio y desde noviembre anterior, la humanidad empezó a sobrecogerse por los estragos de la pavorosa plaga clasificada como SARS-CoV-2 por las autoridades sanitarias mundiales de la OMS, causante de lo que se conoce como la enfermedad del Covid-19 o popularmente “*coronavirus*”. La crisis humanitaria sobreviniente era palpable desde los primeros indicios de la pandemia que se inició en el lejano oriente y que, más temprano que tarde, llegaría a nuestra patria.

Por tal menester,

**1.** El Presidente de la República y sus ministros expidieron los Decretos 417<sup>53</sup> y 461

---

<sup>50</sup> “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”.

<sup>51</sup> 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”.

<sup>52</sup> 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 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, estos decretos ordinarios suspenden de facto o nulitan temporalmente el ejercicio de artes o profesiones o actividades lícitas como el comercio, la manufactura y la industria y la prestación de servicios esenciales como la educación, la administración de justicia y tantas otros.

<sup>53</sup> El Presidente de la República y los ministros del Despacho reconocieron, entre otras cosas:

“Que el 9 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud, solicitó a los países la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y prevenir la propagación del virus.

Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia<sup>[1]</sup>, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado

desde el día 17 de marzo de 2020, para reconocer el “Estado de Emergencia económico, social y ecológico” en el territorio nacional y poco a poco se establecieron Decretos legislativos sobre las materias necesarias para conjurar la crisis.

Por su parte,

2. El Alcalde de Ibagué, Tolima, expidió el Decreto 1000-0223 (26 de marzo de 2020) y el que lo corrige, Decreto 1000-0228 (30 de marzo de 2020).

El burgomaestre estableció en los actos administrativos de la referencia las medidas que estimó necesarias para afrontar la crisis que describió, y dijo fundamentar el ejercicio de su competencia en “en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución Política, el Decreto 417 de 2020, y el artículo 2° del Decreto 461 de 2020”, así mismo, en el cúmulo normativo que el Gobierno Nacional explayó en el Decreto legislativo 461 de marzo 22 de 2020; y en la parte resolutive definió:

1. Ajustar el calendario tributario durante la vigencia 2020.
2. Modificar el calendario para a. la Declaración y el pago del Impuesto de Industria y Comercio, y de sus retenciones en la fuente; b. el pago de la liquidación de declaraciones por cese total de actividades; c. las sanciones y diferencias de liquidación dentro del término para recurrir.
3. Estableció una sanción para los agentes retenedores que Impuesto de Industria y Comercio que omitan la presentación de información exógena antes del 30 de junio “de cada año”
4. Modificar el calendario para pagar el Impuesto Predial Unificado en el municipio de Ibagué - Tolima, para la vigencia 2020, determinando la forma oportuna o con descuentos.

Por su parte el Decreto 1000-0228 del 30 de marzo de 2020 “Por medio del cual se corrige el Decreto No. 1000-0223 del 26 de marzo de 2020” corrigió el primero, en el sentido que el vencimiento de la presentación de la declaración privada y el pago total o el pago de la primera cuota del impuesto de industria y comercio, debe ser el último día del mes de abril y no del mes de junio como se había dispuesto.

También aclaró que la fecha límite para el pago del impuesto predial unificado con descuento por pronto pago del 15% para estratos 4, 5, 6, y para lotes, se extiende hasta el día 3 de abril de 2020, al igual que incluyó los predios de destinación “servicios” en la ampliación de término para el pago del mencionado impuesto.

---

*cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y tratamiento de los casos confirmados.*

*Que la misma Organización señaló que describir la situación como una pandemia no significaba que los países afectados pudieran darse por vencidos; pues esto significaría terminar enfrentándose a un problema mayor y a una carga más pesada para el sistema de salud; que a la postre requeriría medidas más severas de control y por tanto, los países debían encontrar un delicado equilibrio entre la protección a la salud, la prevención de los trastornos sociales y económicos y el respeto de los derechos humanos, razón por la cual hizo un llamado a los países afectados para que adopten una estrategia de contención.”.*

Y que el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó varias decisiones de prevención y contención de la pandemia que resultaron finalmente insuficientes para enfrentar la crisis aludida -Decreto 417 de 2020 (marzo 17) “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”-.

### **Caso concreto.**

Descendiendo al *sub examine*, corresponde a la Sala Plena verificar, en primer lugar, los requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad frente al Decreto 1000-0223 (26 de marzo de 2020) “*Por medio del cual se modifica manera transitoria y excepcional el plazo de presentación y pago de los tributos administrados por el Municipio de Ibagué para la vigencia gravable 2020*” y el Decreto 1000-0228 (30 de marzo de 2020) “*Por medio del cual se corrige el Decreto No. 1000-0223 del 26 de marzo de 2020*” dictados por el burgomaestre de Ibagué, para luego, **y de superarse tal examen**, adelantar su estudio formal y material.

### **Requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad en este asunto.**

#### **Factor subjetivo o de autoría.**

El Decreto 1000-0223 (26 de marzo de 2020) y el que lo corrige, Decreto 1000-0228 (30 de marzo de 2020), fueron expedidos por el Alcalde Municipal de Ibagué, que es una entidad territorial de la jurisdicción del Departamento del Tolima; ergo, el conocimiento de este control inmediato de legalidad, corresponde al Tribunal Administrativo del Tolima en Sala Plena, como los prescriben los artículos 215 de la Carta, 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 151-14 y 185 del C. de P.A. y de lo C.A. y de la Sentencia No. C-179 de 94 de la Corte Constitucional. **Se cumple el primer presupuesto.**

#### **Factor de objeto.**

Advierte la Sala que el burgomaestre de Ibagué adoptó una medida de carácter general en su circunscripción territorial, como 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; definiendo 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, **allanándose al segundo presupuesto.**

Los actos administrativos territoriales tienen como objeto garantizar el pago de los impuestos de Industria y Comercio y Predial Unificado -tributos territoriales-, severamente afectados en su recaudo por causa de las restricciones a la movilidad, y la suspensión de toda la actividad productiva en el territorio nacional decretadas por el Gobierno a través de los 418 del 18 de marzo, 420 de marzo 18, 457 del 22 de marzo, 531 del 8 de abril, 536 de abril 11, 593 del 24 de abril y 636 de mayo 6 de 2020, entre otros, dictados, precisamente, en el curso del “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional*”.

#### **Factor de motivación o causa.**

El control inmediato de legalidad de un acto, supone que el mismo haya sido proferido por la autoridad territorial en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de un Decreto Legislativo expedido durante el estado de excepción en concreto.

Y como el Gobierno Nacional se habilitó las facultades excepcionales legislativas en el Decreto 417 de 2020 -Estado de Emergencia, Social y Ecológica en todo el territorio nacional- por causa la pandemia aludida, cuyo estudio es tema competencial de la H. Corte Constitucional en unos tiempos cortos -que ya lo

declaró exequible-, acordes con las medidas de urgencia enunciadas en los Decretos legislativos 417; el mismo predicamento hará la Sala Plena respecto del Decreto legislativo 461 de 2020, arriba glosado; el Tribunal pues, entiende satisfecha la capacidad del Gobierno Nacional para modificar las Leyes.

Y como el Jefe de 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 entiende satisfechos los requisitos de avenimiento a las normas superiores del acto administrativo de la referencia. Por manera pues, **hállese cumplido el tercer presupuesto de procedibilidad**, motivo por el cual es procedente adelantar el examen de fondo.

La Sala Plena llama la atención de que los tributos de Industria y Comercio, y su Retención en la fuente, Predial unificado, son específicamente municipales<sup>54</sup>; 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.

**De los requisitos formales y materiales del Decreto 1000-0223 (26 de marzo de 2020) y el que lo corrige, Decreto 1000-0228 (30 de marzo de 2020).**

**- Competencia de la autoridad que lo expide.**

El acto administrativo analizado está suscrito por el Alcalde Municipal de Ibagué – Tolima como Jefe de la administración local, conforme lo dispone el artículo 84 de la Ley 136 de 1994<sup>55</sup>, que desarrolló el ordenamiento Superior -artículos 2, 209 y 315- y que impone a éstos servidores públicos las responsabilidades consecuentes para asegurar la prestación de los diferentes servicios a su cargo -artículos 91 a 93 de la Ley 136 de 1994 “*Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*”<sup>56</sup>.

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

---

<sup>54</sup> **Sentencia C-434/17** (Referencia: Expediente RE-229, Revisión automática del Decreto Legislativo 733 de 2017, “[p]or el cual se dictan disposiciones en materia presupuestal para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica en el municipio de Mocoa, departamento de Putumayo, a través de la modificación del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2017 y se efectúa la correspondiente liquidación”, Magistrada Ponente: DIANA FAJARDO RIVERA; Sentencia del 12 de julio de 2017)

**Sentencia C-333/10** (Referencia: expediente D-7885, Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 77 (parcial) de la Ley 1328 de 2009, “Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones Ley de Reforma Financiera”, Actor: Javier Fernando González Mac’Mahón, Magistrado Ponente: Dr. NILSON PINILLA PINILLA; Sentencia del 12 de mayo de 2010)

**Sentencia No. C-177/96** (-Sala Plena-, Ref.: Expediente D-1102, Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 208 (parcial) del Decreto 1333 de 1986, Actor: Rafael Gaitán Gómez, Magistrado Ponente: Dr. JOSE GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO; Sentencia aprobada en Acta del 29 de abril de 1996).

<sup>55</sup> “**ARTÍCULO 84. NATURALEZA DEL CARGO.** En cada municipio o distrito habrá un alcalde quien ejercerá la autoridad política, será jefe de la administración local y representante legal de la entidad territorial. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio o distrito y tendrá el carácter de empleado público del mismo.”

<sup>56</sup> Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

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, y con la admonición ciudadana de las consecuencias jurídicas de no honrar las obligaciones tributarias; normas que se ofrecen altamente convenientes, proporcionadas y teleológicamente conformes con los meses de suspensión de las actividades productivas de bienes y servicios nacionales.

**Conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción.**

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 Ibagué; 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 superiores<sup>57</sup>.

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.

Téngase en cuenta que los decretos nacionales en los que se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio como ordenes de policía administrativa tuvo alto impacto en la suspensión lícita sancionable del ejercicio de artes o profesiones o actividades lícitas como el comercio, la manufactura y la industria y la prestación de servicios -esenciales o suntuarios- como la educación, la administración de justicia y tantas otros -la libre circulación (artículo 24 CP) en conexidad con el derecho al trabajo (artículo 25 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-; por esta potísima razón el resquebrajamiento intempestivo trae correlativo el plus de incumplimiento de muchas obligaciones como la tributaria.

### **La proporcionalidad y el carácter transitorio de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.**

Ha poco el Consejo de Estado ha venido insistiendo sobre las características específicas de los Decretos legislativos<sup>58</sup>; por lo tanto, y como lo dispuesto por el

---

<sup>57</sup> 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: Gobierno Nacional, Demandado: Decreto 2962 de 2011.

<sup>58</sup> El Honorable Consejo preciso, respecto 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.”*

Decreto 461 de 2020 discurrió normativamente subrogando o fijando regencias de las normas involucradas, lo procedente es entender que la regencia del mencionado Decreto ley **i)** derogó, adicionó o modificó las leyes pertinentes en materia tributaria en lo que le sea contrario, y en consecuencia, por tener los mismos efectos jurídicos de una ley, **ii)** desarrolló el estado de emergencia con vigencia indefinida -y puede sobrepasar el término por el cual se declaró el estado de excepción- por no relacionar nuevos tributos o modificar los impuestos existentes, aunque **iii)** puede ser derogado, modificado o adicionado por el propio Gobierno Nacional durante el Estado de excepción multireseñado o por el Congreso, precisamente por no ser de iniciativa legislativa del Gobierno Nacional.

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

### **El pedimento de ilegalidad del Agente del Ministerio Público.**

El Colaborador fiscal solicita a la Corporación, declarar la ilegalidad y o nulidad del numeral 2 del artículo segundo y el artículo cuarto del Decreto 1000-223 del 26 de marzo de 2020 corregido por el Decreto 1000-228 del 30 de marzo de 2020. del Decreto 1000-0223 (6 de marzo de 2020) y el que lo corrige, Decreto 1000-0228 (30 de marzo de 2020):

**i.** El numeral 2 del artículo segundo finalmente quedó así:

*ARTÍCULO SEGUNDO: TÉRMINOS PARA EL PAGO DE INDUSTRIA Y COMERCIO: La liquidación del impuesto de industria y comercio se pagará así:*

*(...)*

*2. Cancelando el impuesto en dos (2) cuotas establecidas de la siguiente manera:*

*a. PRIMERA CUOTA: Se debe cancelar al momento de la presentación de la liquidación privada, entre el 1 de enero y el último día hábil del mes de abril y corresponde al primer 50% del valor total del impuesto de industria y comercio liquidado.*

*b. SEGUNDA CUOTA: Se debe cancelar a más tardar entre el primer día hábil de mayo y el último día hábil del mes de julio del correspondiente año y equivale al segundo 50% del valor total del impuesto de industria y comercio liquidado.*

La vista fiscal asegura que cuando la administración municipal establece la escogencia de pagar la totalidad del impuesto declarado en la fecha de presentación de la declaración o pagarlo en dos cuotas, la primera cuota correspondiente al 50% pagarla al momento de la presentación de la liquidación y la segunda cuota correspondiente al 50% pagar a más tardar el último día hábil del mes de julio de 2020, lo que hace es una reducción de los plazos y montos de pago establecidos en el artículo 136 del Estatuto Tributario del Municipio (Decreto 1000-0370 del 21 de junio de 2013) contrariando el espíritu del Decreto Legislativo 461 de 2020 y desbordando la autorización o competencia asignada en su artículo 2°.

Al respecto, se establece que el Decreto 1000-0370 del 21 de junio de 2013 “*Por medio del cual se compilan la totalidad de las normas de orden tributario que rigen en el municipio de Ibagué*” en su artículo 136 lo siguiente:

---

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.

*TÉRMINOS PARA EL PAGO DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO: (Artículo 17 del acuerdo 014 de 2008, que modifica el Artículo 19 del acuerdo 028 de 2007 el cual modifica el Artículo 89 del acuerdo 031 de 2004.)*

*La liquidación privada del impuesto de Industria y Comercio se presentará en los plazos establecidos en el artículo 13 del Acuerdo 031 de 2004.*

*El pago se debe realizar de la siguiente manera:*

- 1.- Cancelando la totalidad con la presentación de la declaración privada ó,*
- 2.- Cancelando el impuesto en tres cuotas, establecidas de la siguiente manera:*
  - a).- Primera cuota: Se debe cancelar dentro de la declaración y corresponde al valor de una tercera parte del valor total por cada concepto.*
  - b).- La segunda cuota: se debe cancelar a más tardar el último día hábil del mes de julio.*
  - c).- La tercera cuota se debe cancelar a más tardar el último día hábil del mes de octubre del correspondiente año.*

*La liquidación contenida en las declaraciones por cese total de actividades se pagará dentro del mes siguiente a la fecha del cese de actividades.*

*La diferencia entre la liquidación oficial y la privada lo mismo que las sanciones por inexactitud y extemporaneidad se pagarán dentro del término que el contribuyente tiene para recurrir.*

*La liquidación de aforo y la sanción respectiva, se pagarán dentro del mes siguiente a la fecha de notificación del acto de liquidación.*

*Los valores no reconocidos por la Administración al resolver algún recurso, deberán cancelarse dentro del mes siguiente a la fecha de notificación de la providencia respectiva.*

Efectivamente, se nota una clara reducción en los términos con que cuenta el contribuyente para efectuar el pago del impuesto de industria y comercio en Ibagué, a partir de la vigencia del decreto estudiado, pues según éste en el año 2020 el último día para el pago del impuesto referido es el último día hábil del mes de julio de 2020, mientras que el Estatuto Tributario del Municipio (Decreto 1000-0370 del 21 de junio de 2013) consagra que el contribuyente tiene derecho a pagar el mencionado tributo en tres cuotas, la última de las cuales tiene como fecha límite de pago el último día hábil del mes de octubre del correspondiente año.

De lo anterior se infiere que **i.** el alcalde de Ibagué en lugar de favorecer al contribuyente que ha visto reducidos sus ingresos por cuenta de la Pandemia provocada por la Covid-19, lo que hizo fue reducir sus derechos consagrados en la normatividad vigente, lo que agrava la difícil situación por la que está pasando el sector comercio en la ciudad, y no obstante lo anterior, **ii.** el burgomaestre NO actuó por fuera del marco establecido por el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020 que autoriza 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, lo cual, obviamente incorpora variar el calendario tributario. Razones por las cuales NO se expulsará del mundo jurídico el segmento normativo cuestionado.

**ii.** El artículo cuarto del decreto estudiado dispone:

**ARTICULO CUARTO: AGENTES DE RETENCIÓN DE ICA.** *Los agentes retenedores del Impuesto de Industria y Comercio del Municipio de Ibagué que omitan la presentación de la información exógena dentro del término comprendido entre el 1 de*

*enero y el 30 de junio de cada año, incurrirán en sanción de diez (10) SMDLV salarios mínimos diarios legales vigentes, para lo cual se aplicará el procedimiento respectivo.*

El Agente del Ministerio Público, cuestiona ese aparte por considerar que desborda la autorización o competencia asignada en el artículo segundo del Decreto Legislativo 461 de 2020 y porque en su criterio, carece de competencia el Alcalde Municipal para la expedición de la mencionada norma.

Al respecto indicó que el Estatuto Tributario Municipal establece un límite mínimo de cualquier sanción en 2 SMDLV, además no establece sanción cuando la información solicitada no sea suministrada remitiéndose Estatuto Tributario Nacional. Por su parte éste establece en porcentajes la sanción por no enviar información o enviarla con errores. Por ello considera que la única sanción de 10 SMDLV es nula.

Atacó además el hecho que esa sanción sea establecida de manera permanente, puesto que el artículo 2º del Decreto Legislativo 461 de 2020 no le confiere competencia para ello.

La potestad de configuración legislativa se garantiza en el Decreto legislativo 461 de 2020 en cuanto expresó:

*“Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica.*

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

*En este sentido, para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no se rá necesaria la autorización de las asambleas departamentales o consejo municipales.*

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

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

...

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

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

***Artículo 4. Vigencia. El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.”.***

La Sala recuerda que con el Decreto legislativo 539 de abril 13<sup>59</sup>, el Gobierno nacional determinó que quien quedó facultado para determina la regencia y vigencia de la emergencia sanitaria -así como los asuntos concernidos- es el Ministerio de Salud y Protección Social; asunto muy distinto pero antecedente del *el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*.

Al estudiar el caso la Sala advierte que el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020 autorizó 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 *“con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020”*, y obviamente la administración de los tributos viene incorporada con la autorización a la modificación de sanciones, y aunque la teleología de tal norma apunta a crear beneficios que favorezcan a los productores de bienes y servicios, ello no torna ilegal la facultad discernida por el Decreto legislativo 461 de 2020.

En lo relativo a la creación de normas, es evidente que la regencia de las decisiones es tema diferente al coetáneo ejercicio de las mismas razones por las cuales NO se declarará la ilegalidad del artículo relacionado.

**De la cosa juzgada relativa.**

Evidentemente la vía ordinaria permitirá ejercer plenamente el sistema de los controles entre las diferentes ramas del poder público establecidos en la Constitución; aunque, debe precisarse, no por la vía de control constitucional automático -control inmediato de legalidad-, sino por intervención de cualquier persona<sup>60</sup> o ciudadano<sup>61</sup>, instrumentos jurídicos que recién se volvieron a habilitar a la sociedad colombiana por el Acuerdo PCSJA20-11546 del pasado 25 de abril.

---

<sup>59</sup> *“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”.*

<sup>60</sup> C. de P.A. y de lo C.A., *“ARTÍCULO 137. NULIDAD. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió. También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.*

*Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:*

- 1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.*
- 2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.*
- 3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.*
- 4. Cuando la ley lo consagre expresamente.*

*PARÁGRAFO. Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente.”.*

<sup>61</sup> C. de P.A. y de lo C.A. *“ARTÍCULO 135. NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD. Los ciudadanos podrán, en cualquier tiempo, solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, cuya revisión no corresponda a la Corte*

Queda a salvo, igualmente, el medio de control de Nulidad y restablecimiento del derecho<sup>62</sup> si se presentan las exigencias de sus elementos normativos.

### **Conclusión.**

La medida adoptada en el Decreto 1000-0223 (26 de marzo de 2020) y el que lo corrige, Decreto 1000-0228 (30 de marzo de 2020), se justifica en la necesidad inmediata de fortalecer el sistema tributario territorial de acuerdo con la definición de los calendarios inherentes al aislamiento social obligatorio; así como brindar ayudas rápidas a la población afectada por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia de la Covid-19, lo que impidió a la población territorial el normal tráfico de bienes y servicios y con ello acudir al procedimiento ordinario de pago de sus tributos territoriales.

Ciertamente que el análisis de conveniencia es más del resorte de la Administración en el examen normativo y en cambio en lontananza de la función judicial, s trabajo se centra en el universo normativo en el cual la conveniencia se reduce ostensiblemente por ser aristas gubernamentales que tienen control político ciudadano y político, ajeno a los menesteres judiciales.

Por lo expuesto, se declara la legalidad del acto administrativo revisado a través del presente medio de control inmediato de legalidad.

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

### **RESUELVE**

**PRIMERO: Declarar la legalidad del Decreto 1000-0223 (26 de marzo de 2020) “Por medio del cual se modifica manera transitoria y excepcional el plazo de presentación y pago de los tributos administrados por el Municipio de Ibagué para la vigencia gravable 2020”, y el Decreto 1000-0228 (30 de marzo de 2020) “Por medio del cual se corrige el Decreto No. 1000-0223 del 26 de marzo de 2020” dictados por el alcalde municipal de Ibagué.**

---

*Constitucional en los términos de los artículos 237 y 241 de la Constitución Política, por infracción directa de la Constitución.*

*También podrán pedir la nulidad por inconstitucionalidad de los actos de carácter general que por expresa disposición constitucional sean expedidos por entidades u organismos distintos del Gobierno Nacional.*

*PARÁGRAFO. El Consejo de Estado no estará limitado para proferir su decisión a los cargos formulados en la demanda. En consecuencia, podrá fundar la declaración de nulidad por inconstitucionalidad en la violación de cualquier norma constitucional. Igualmente podrá pronunciarse en la sentencia sobre las normas que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras demandadas que declare nulas por inconstitucionales.”.*

<sup>62</sup> *“ARTÍCULO 138. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.*

*Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.”.*

**SEGUNDO:** La presente decisión hace tránsito a cosa juzgada relativa frente a los puntos analizados, sin perjuicio de los medios del control ordinarios contemplados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**TERCERO:** Por Secretaría notifíquese la presente decisión a la Alcaldía Municipal de Ibagué Tolima, al Agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación. Igualmente comuníquese esta decisión en el portal *web* de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en el portal habilitado por el Consejo Superior de la Judicatura para los medios de control inmediatos de legalidad.

**CUARTO:** En firme esta providencia, archívese el expediente conforme al reglamento del Sistema Informático Justicia Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**Los Magistrados<sup>63</sup>,**

**ANGEL IGNÁCIO ALVAREZ SILVA**

**BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS**

**LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA**

**CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ**

**Salva voto.**

**JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA**

**JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO**

---

<sup>63</sup> **NOTA ACLARATORIA:** La providencia se tramitó por los canales electrónicos oficiales de los Despachos de los Magistrados que integran la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo del Tolima.