

República de Colombia
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
SALA PLENA

Magistrado Ponente: **ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**

Ibagué, catorce (14) de julio de dos mil veinte (2020)

Referencia: **CA – 00146**
Medio de Control: **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**
Autoridad controlada: **ALCALDE MUNICIPAL DE RONCESVALLES, TOLIMA**
Acto revisado: **DECRETO 035 DE 1 DE ABRIL DE 2020 – POR EL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE Y DE MANERA EXCEPCIONAL Y TEMPORAL EL CALENDARIO TRIBUTARIO DEL MUNICIPIO DE RONCESVALLES TOLIMA PARA LA VIGENCIA FISCAL 2020**

Procede la Sala Plena de esta corporación Judicial, a pronunciarse respecto a la aplicación del control inmediato de legalidad contemplado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, frente al **Decreto No 035 de 1 de Abril de 2020** proferido por el alcalde municipal de Roncesvalles, ***“Por el cual se modifica parcialmente y de manera excepcional y temporal el calendario tributario del municipio de Roncesvalles Tolima para la vigencia fiscal 2020”***

ANTECEDENTES

El día **14 de abril de 2020**, se recibió en la oficina de reparto, remitidos por el municipio de Roncesvalles, el **Decreto No.035 de 1 de abril de 2020** proferido por el alcalde de ese municipio de Roncesvalles, ***“Por el cual se modifica parcialmente y de manera excepcional y temporal el calendario tributario del municipio de Roncesvalles, Tolima, para la vigencia fiscal 2020”*** para que se realice sobre este acto administrativo el control inmediato de legalidad por parte de la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima, conforme lo establecido en la Ley 137 de 1994, en concordancia con lo preceptuado en el artículo 136 y numeral 14 del artículo 151 del CPACA (Acta individual de reparto, fl. 2).

I. ACTO OBJETO DE CONTROL DE LEGALIDAD

Lo constituye el **Decreto No.035 de 1 de abril de 2020** proferido por el alcalde municipal de Roncesvalles, Tolima, ***“Por el cual se modifica parcialmente y de manera excepcional y temporal el calendario tributario del municipio de Roncesvalles, Tolima, para la vigencia fiscal 2020”*** y cuyo texto es del siguiente tenor (fls. 3 a 7 del expediente)

“DECRETO EXTRAORDINARIO NÚMERO 035 DE 2020

(Abril 1)

Por el cual se modifica parcialmente y de manera excepcional y temporal el calendario tributario del Municipio de RONCESVALLES Tolima para la vigencia fiscal de 2020.

EL ALCALDE MUNICIPAL DE RONCESVALLES TOLIMA

En ejercicio de sus facultades Constitucionales, Legales y en especial las conferidas por el Decreto Nacional No. 461 de 2020 y el Acuerdo Municipal No. 37 de 2016, Y

CONSIDERANDO:

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

Que el Gobierno Nacional mediante Decreto 417 de marzo 17 de 2020, declaró por un término de treinta (30) días, el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, con el fin de expedir y adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del Coronavirus COVID-19,

Que así mismo el Gobierno Nacional mediante Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 — art. 1^o, ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, limitando totalmente la libre circulación

de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 de dicho decreto,

Que de igual manera y basado en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Gobierno Nacional mediante Decreto No. 461 de 2020, concedió facultades extraordinarias y temporales en materia presupuestal y tributaria, con el fin de hacerle frente al estado de emergencia, decretado a raíz de la pandemia del Coronavirus COVID-19 y para que los contribuyentes puedan cumplir con el pago de sus obligaciones tributarias,

Que dentro de las obligaciones tributarias a cargo de los contribuyentes en el Municipio de RONCESVALLES Tolima, se encuentran la presentación y pago de las respectivas declaraciones tributarias y la remisión de información exógena solicitada en las condiciones y oportunidad establecida por la administración fiscal,

Que a nivel local, el Honorable Concejo Municipal de RONCESVALLES Tolima, mediante el artículo 72 del Acuerdo 37 de 2016 — Estatuto de Rentas Municipal, autoriza al gobierno Municipal para fijar los plazos para el cumplimiento de las obligaciones tributarias del impuesto de industria y comercio,

Que en los artículos 27, 74 y 93 del Acuerdo Municipal No. 37 de 2016, se fijan los plazos para el pago de los impuestos predial unificado, industria y comercio y retención en la fuente de industria y comercio, en el Municipio de RONCESVALLES Tolima,

Que la situación producida por el Coronavirus COVID-19 y sus eventuales derivaciones en el ámbito social, hacen necesario tomar medidas de prevención tendientes a brindar protección a los servidores del Municipio de Roncesvalles y a la ciudadanía en General, maximizando nuestros esfuerzos para que no se vean afectados, teniendo en cuenta la potestad del Alcalde, por las facultades extraordinarias, de modificar el calendario tributario,

Que para facilitar el cumplimiento de las citadas obligaciones tributarias, teniendo en cuenta las restricciones de movilidad, se hace necesario modificar los plazos para liquidación y pago de aquellas obligaciones tributarias a vencerse en el presente mes de marzo, así como de disponer de medios tecnológicos que permitan al contribuyente acceder a los formularios para autoliquidación, diligenciamiento electrónico o litográfico del tributo y el pago mismo,

Que en mérito de lo expuesto.

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: *Modificar parcialmente y de manera extraordinaria el artículo 27 del Acuerdo Municipal No. 37 de 2016, el cual quedara así:*

ARTICULO 27. Plazos y Estímulos Tributarios Para Pagar el Impuesto Predial Unificado: *El Impuesto Predial Unificado se causa a partir del primero (1) de enero del respectivo año fiscal, su liquidación será anual con el recibo oficial expedido en la Secretaría de Hacienda Municipal y su pago será por adelantado en la entidad financiera indicada por el ente territorial para dicho fin, por cada predio y por cada año gravable.*

Los contribuyentes que realicen el pago oportuno del Impuesto Predial Unificado, tendrán derecho a un descuento por pronto pago liquidado sobre el valor del impuesto predial unificado así:

TIPO	HASTA EL DIA	DESCUENTO O ESTIMULO
Primer Plazo	30 de junio	10%
Segundo Plazo	31 de julio	5%

Parágrafo 7. *A partir del 1^o día de agosto del año 2020, el contribuyente que no haya cancelado el valor correspondiente al impuesto predial unificado se le cobrara el interés de mora equivalente al interés de usura autorizado periódicamente por la Superfinanciera. En concordancia con el artículo 33 del presente estatuto.*

ARTICULO SEGUNDO: *Modificar parcialmente y de manera extraordinaria el artículo 74 del Acuerdo Municipal No. 37 de 2016, modificado por el artículo primero del Acuerdo No. 002 de 2018, el cual quedara así:*

ARTÍCULO 74. Plazos y Estímulos Tributarios Para Pagar el Impuesto de Industria y Comercio y su complementario de Avisos y Tableros: *El Impuesto de Industria y Comercio y su complementario de Avisos y Tableros, se causa con base en los Ingresos Brutos Totales obtenidos de FORMA ANUAL del respectivo año fiscal; es decir, su liquidación será de la misma manera con la presentación de la declaración privada por su contribuyente en el formulario único nacional de declaración privada del impuesto del impuesto de industria y comercio, establecido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante Resolución 4056 del 01 de diciembre de 2017.*

El plazo para la declaración y pago del Impuesto de Industria y Comercio, será el 30 de junio de 2020.

Parágrafo 7. *A partir del 1^o día de julio del año 2020, el contribuyente que no haya cancelado el valor correspondiente al impuesto de industria y comercio se le cobrara el interés de mora equivalente al interés de usura autorizado periódicamente por la Superfinanciera. En concordancia con el artículo 33 del presente estatuto.*

ARTICULO TERCERO: *Modificar parcialmente y de manera extraordinaria el artículo 93 del Acuerdo Municipal No. 37 de 2016, el cual quedara así:*

ARTÍCULO 93. OBLIGACIÓN DE DECLARAR ICA RETENIDO: *Las retenciones se declararán y pagarán mensualmente en el formulario establecido para tal efecto y la fecha de pago será el décimo día hábil de cada mes.*

PARÁGRAFO 1: *La declaración y pago de la retención en la fuente del impuesto de industria y comercio y sus complementarios correspondientes a los meses de marzo, abril y mayo de 2020, se deberá realizar en las siguientes fechas:*

MES	FECHA DE PAGO Hasta el Día
Marzo de 2020	Mayo 13 de 2020
Abril de 2020	Junio 10 de 2020
Mayo de 2020	Julio 10 de 2020

PARÁGRAFO 2: La declaración y pago de la retención en la fuente del impuesto de industria y comercio y sus complementarios correspondientes a los meses de junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2020, se deberá realizar en las siguientes fechas:

MES	FECHA DE PAGO Hasta el Día
Junio de 2020	Julio 10 de 2020
Julio de 2020	Agosto 10 de 2020
Agosto de 2020	Septiembre 10 de 2020
Septiembre de 2020	Octubre 12 de 2020
Octubre de 2020	Noviembre 10 de 2020
Noviembre de 2020	Diciembre 10 de 2020
Diciembre de 2020	Enero 11 de 2021

PARÁGRAFO 3: Los agentes de retención del impuesto de industria y comercio responderán por las sumas que estén obligados a retener.

ARTICULO CUARTO: Ordenar publicar la presente resolución en la Página Web de la Alcaldía Municipal de RONCESVALLES Tolima.

ARTICULO QUINTO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su comunicación y publicación, la cual se surte con el cargue en la Página Web de la Alcaldía Municipal de RONCESVALLES Tolima.”

II. TRÁMITE CONTROL DE LEGALIDAD

Mediante Auto del **11 de mayo de 2020** (fls. 8 a 10), se avocó conocimiento del presente medio de control inmediato de legalidad, ordenándose que, por Secretaría, se fijara un aviso sobre la existencia del proceso en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, así como en la web de la entidad territorial, por el término de 10 días para que cualquier ciudadano pudiese intervenir en el presente trámite para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

Se dispuso así mismo invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso, a presentar por escrito concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, ordenándose de manera especial oficiar a la Secretaría Jurídica de la Gobernación del Tolima para que dentro del mismo término y de considerarlo conveniente, se pronunciara sobre lo regulado en el acto administrativo objeto de revisión.

De igual manera, se ordenó a la entidad territorial que remitiera los trámites que antecedieron al acto estudiado y que, vencido el término de publicación del aviso ordenado a la comunidad, se pasara el asunto al Ministerio Público para que dentro de

los diez (10) días siguientes rindiera concepto, recibándose concepto del Departamento de Asuntos jurídicos del Departamento del Tolima, y del Ministerio Público.

III. PRONUNCIAMIENTO FRENTE AL ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

DEPARTAMENTO DEL TOLIMA

Sostuvo que debe declararse la legalidad del acto revisado, ya que la Alcaldía de Roncesvalles, expidió el Decreto extraordinario 035 de 2020, ajustándose a la norma constitucional y a la ley 137 de 1994, por lo que no existen vulneraciones ni limitaciones a los derechos fundamentales o a las garantías de que goza la ciudadanía. Así mismo, el acto administrativo objeto de estudio se ciñe a las pautas y directrices impartidas por el Gobierno Nacional para conjurar la crisis actual, y en cuanto a su expedición, no se advierten defectos por falta de competencia, se fundamentó y justificó en la normatividad pertinente, y no se avistan extralimitaciones en el ejercicio del poder, pues las medidas adoptadas se enmarcan en mitigar el impacto económico de los administrados, concediendo un término de mayor amplitud para el pago del impuesto predial unificado, el impuesto de industria y comercio y la retención en la fuente sobre este impuesto municipal. (fls. 16-21).

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Por Secretaría de esta Corporación se surtió el traslado previsto en el numeral 5º del artículo 185 del CPACA al señor agente del Ministerio Público, autoridad que dentro del término emitió concepto en los siguientes términos: (fls 23 a 46)

En primer término, el agente del ministerio público de manera detallada se refiere a los estados de excepción establecidos en nuestra Constitución, transcribiendo diversas providencias proferidas por la Corte Constitucional referentes a la facultad excepcional otorgada por la Carta Política al ejecutivo para su decreto y el trámite que debe surtir para expedición conforme la misma Corte lo ha preceptuado.

Seguidamente hace referencia al control inmediato de legalidad que debe surtir respecto a las decisiones dictadas en desarrollo de los estados de excepción, y la competencia que sobre las mismas se ha establecido para su revisión, en la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos.

Luego de lo anterior, afirma que para establecer la legalidad de los actos objeto de control, se hace necesario, en primer lugar, analizar la procedencia del medio de control; para analizar a continuación aspectos tales como i) *el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo*, ii) *la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación*, iii) *el carácter transitorio y la proporcionalidad de las medidas* y iv) *la conformidad con el ordenamiento jurídico*, atendiendo la metodología a la cual acude el máximo tribunal de lo contencioso administrativo.

Luego de transcribir el acto revisado, indica que la competencia del juez contencioso administrativo en este caso, de acuerdo con lo señalado en los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011; se encuentra circunscrita a la existencia de tres presupuestos que deben cumplirse de forma simultánea. En primer lugar, que la medida sea expedida por una entidad del orden territorial; en segundo lugar, que la medida sea

de carácter general; y, en tercer lugar, que esa medida provenga del ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

Desarrollando los presupuestos anotados sostiene que el acto objeto de control fue efectivamente expedido por una entidad del orden territorial, en la medida que se encuentra suscrito por el **Alcalde del Municipio de Roncesvalles**, cumpliéndose de esta manera el primero de los requisitos exigidos.

Que en cuanto al segundo requisito, precisa que las medidas a las que hace referencia el Decreto objeto de control son de carácter general, en la medida que existe indeterminación de los sujetos destinatarios de estos, pudiéndose considerar que el segundo requisito se encuentra cumplido.

Por último, frente al tercero de los presupuestos, considera que no se puede tener por cumplido, aduciendo que mediante el decreto 035 el Alcalde decidió modificar parcialmente y de manera extraordinaria el acuerdo municipal que contiene el estatuto tributario de la entidad, ajustando de esta manera el calendario tributario contemplado en el mismo, es decir amplía los plazos para la declaración y pago de estos tributos, lo cual no considera un desarrollo del decreto legislativo 461 de 2020, pues es claro que la referida norma en momento alguno le confiere facultades de esa naturaleza, pues tal como se desprende del mismo, las facultades conferidas son para realizar actuaciones relacionadas con el presupuesto, muy distintas a las utilizadas por la autoridad municipal.

Advierte que de la lectura del decreto 035 de 2020 se deduce que el fundamento de las decisiones tomadas por parte de el alcalde de Roncesvalles, nada tienen que ver con los decretos 417 y 461 de 2020 y más bien corresponden a facultades ordinarias que le han sido conferidas al mandatario Municipal o al concejo municipal para que sean ejercidas en cualquier momento, no necesariamente durante un estado de excepción, lo cual debe analizarse en un medio de control diferentes al que se adelanta, aun cuando se se advierta alguna extralimitación del mandatario en el ejercicio de sus funciones.

Concluye el agente del Ministerio Público señalando que por estas razones, esta colegiatura debe tomar una medida de saneamiento en el presente trámite, revocando el auto por medio del cual se avocó conocimiento y, en su lugar, no avocar su conocimiento.

Encontrándose el proceso en estado de decidir, a ello se procede, para lo cual se hacen las siguientes

IV. CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

Esta corporación a través de su Sala Plena es competente para conocer y fallar el presente medio de control en única instancia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 151 numeral 14 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por tratarse del ejercicio de control inmediato de legalidad de un acto administrativos de carácter general proferido por una autoridad territorial, en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos expedidos durante los estados de excepción, según lo señala

la autoridad remitente. En ese sentido, no puede establecerse en momento alguno una eventual falta de competencia para conocer de este trámite, porque la Ley estatutaria que regula los estados de excepción, con declaración de exequibilidad de la Corte Constitucional, solo determinó como competente para el conocimiento del medio de control inmediato de legalidad a esta corporación, en tratándose de actos administrativos de autoridades territoriales del Tolima, por lo que, contrario a lo que ocurre en los casos en los que se declara la falta de competencia, no habría otra corporación o Despacho judicial que pudiera encargarse del asunto.

PROBLEMA JURÍDICO QUE ABORDARÁ LA SALA

El problema jurídico que abordara esta colegiatura consiste en determinar si el acto administrativo enviado para su control inmediato de legalidad es pasible de dicho medio de control y, en caso afirmativo, si dicho acto se encuentra ajustado a derecho de acuerdo con las normas constitucionales que rigen la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción, previo estudio de los presupuestos establecidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado, que deben concurrir de manera previa para que resulte viable el estudio de legalidad anotado.

DEL ALCANCE DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

La Constitución Política prevé la posibilidad de que el Ejecutivo adopte decisiones de carácter excepcional, con el propósito de brindarle al Gobierno Nacional herramientas que permitan conjurar situaciones de crisis frente a las cuales resultan ineficaces los mecanismos ordinarios provistos por el poder de policía. Estas herramientas las denomina Estados de excepción y pueden ser: 1. Estado de Conmoción Interior, 2. Estado de Guerra Exterior y 3. Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica.

La declaratoria de estos estados de excepción por parte del Ejecutivo le permite prescindir de los procedimientos y de la distribución habitual de competencias entre los distintos órganos del Estado, permitiendo, en casos extremos y para salvaguardar los intereses superiores a los cuales apunta, la limitación de algunos derechos fundamentales e, incluso, la suspensión, derogación o modificación de disposiciones de orden legal, según fuere el caso, siempre que tales determinaciones guarden una relación de conexidad con los motivos de la declaración del respectivo estado de excepción y resulten ajustados a las circunstancias que pretenden afrontar, tal como lo establece el artículo 214 superior.

Sin embargo, el otorgamiento de dichas facultades al Ejecutivo no es absoluto, pues la misma Carta Política de 1991, al regular los *estados de excepción*, dispuso una serie de controles de orden político y jurídico, a los cuales debe someterse, tanto la decisión mediante la cual se produce la declaración del estado excepcional, como los decretos legislativos que lo desarrollan y también las determinaciones adoptadas por otras autoridades para su aplicación, con el fin de realizar su respectivo control de legalidad.

En efecto, tratándose del control judicial de las decisiones tomadas bajo el amparo de los estados de excepción, el numeral 6º del artículo 214 de la Constitución contempla la obligación del Gobierno Nacional de enviar a la Corte Constitucional, al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte el presidente de la República en uso de

las facultades de declaratoria de estado de excepción, para que dicha Corporación decida definitivamente sobre su constitucionalidad.

De igual manera, el legislador, en cumplimiento de lo ordenado en el literal e) del artículo 152 de la Carta Política, profirió la Ley 137 de 1994 —*Estatutaria de los Estados de Excepción*—, que contempla en su artículo 20 la figura del control oficioso e “*inmediato*” de legalidad de los actos administrativos de carácter general dictados en desarrollo de los estados de excepción, con el fin de que éstos tengan un *oportuno control de legalidad y constitucionalidad*, de la siguiente forma:

“Artículo 20. Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.”

La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-179 de 1994, proferida en cumplimiento del control previo de constitucionalidad de la norma transcrita anteriormente sostuvo con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria Díaz:

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

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

En ese mismo contexto, la ley 1437 de 2011 instituyó el control inmediato de legalidad contemplado en el artículo 20 de la Ley estatutaria Ley 137 de 1994 como uno de los medios de control autónomos de los que conoce la jurisdicción contenciosa administrativa en el artículo 136, estableciendo un trámite preferente para esta clase de procesos en el artículo 185 del mismo código.

ELEMENTOS ESENCIALES DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

El Consejo de Estado, en Auto del 20 de abril de 2020 suscrito por el Consejero William Hernández Gómez, dentro del Radicado 11001-03-15-000-2020-01139-00, señaló que el ejercicio del control inmediato de legalidad consta de los siguientes elementos esenciales:

(i) Recae sobre las decisiones de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos que se adopten en desarrollo de los estados de excepción.

(ii) Si se trata de medidas de carácter general emitidas por autoridades nacionales, la competencia es del Consejo de Estado, por el contrario, si se trata de actos proferidos por autoridades territoriales, es de los respectivos Tribunales Administrativos.

(iii) No es necesario que el acto juzgado haya sido publicado para que se lleve a cabo el control inmediato de legalidad, basta con su expedición.

(iv) El medio de control tiene carácter automático e inmediato, no siendo necesario para dar inicio a su trámite que se ejerza el derecho de acción.

(v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia o declarada su nulidad.

(vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta. Igualmente, ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, pues también es de razonabilidad.

(vii) La jurisdicción de lo contencioso administrativo debe ejercer el control inmediato que le asigna la ley, así el decreto legislativo, con fundamento en el cual se expidió la medida de carácter general, hubiere sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, ello con el fin de establecer la legalidad de la medida durante el tiempo que produjo sus efectos.

(viii) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control inmediato

(ix) El juez puede considerar que, en algunos casos, sea pertinente adoptar una medida cautelar de urgencia, tal y como lo autoriza el artículo 234 del CPACA.

De igual manera y en forma reiterada el Consejo de Estado ha precisado que la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por *tres requisitos o presupuestos*, a saber:

- Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.
- Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, y en uso de la potestad reglamentaria, que es la que da origen a actos de contenido general.
- Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en un estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA

El presidente de la República, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la

Ley Estatutaria 137 de 1994, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional con el fin de conjurar la situación de calamidad pública causada por la existencia simultánea de una pandemia y la grave situación económica generada en el contexto mundial por las medidas de confinamiento y contención social que se venían adoptando en la mayoría de países por la enfermedad COVID-19.

En el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se destacan como razones que justifican la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, entre otras, las siguientes:

- La expansión en el territorio nacional de la enfermedad COVID-19 causada por un nuevo coronavirus, hecho que, además de ser una grave calamidad pública, constituye una grave afectación del orden económico y social del país, que justifica la declaratoria del estado de excepción.
- La crisis que enfrenta la población colombiana es grave e inminente, al punto que afecta la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional.
- Se requieren medidas inmediatas que debe adoptar el Gobierno Nacional para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, atendiendo oportunamente a los más afectados, tanto en materia sanitaria como en su situación económica.
- Las atribuciones ordinarias de las autoridades estatales son insuficientes para hacer frente a la crisis económica y social generada por la pandemia del COVID-19, por lo que se considera forzoso adoptar medidas extraordinarias que permitan conjurar los efectos de las circunstancias excepcionales que se presentan en todo el territorio nacional.
- Las medidas de rango legislativo – decretos ley – propias del estado de emergencia, pretenden fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud y del ingreso de los colombianos para evitar una mayor propagación del COVID-19, y para mitigar y prevenir el impacto negativo de estas medidas de contención social sobre la economía del país.

Así las cosas, se tiene que, con base en la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica se han proferido por el ejecutivo, a la fecha de expedición del acto administrativo enviado a revisión (**1 de abril de 2020**) y en desarrollo de un estado de excepción, los siguientes decretos legislativos:

NUMERO DE DECRETO	ASUNTO
DECRETO LEGISLATIVO NUMERO 417 DEL 17 DE MARZO DE 2020	Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional por 30 días

NUMERO DE DECRETO	ASUNTO
DECRETO LEGISLATIVO 434 DEL 19 DE MARZO DE 2020	Por el cual se establecen plazos especiales para la renovación de la matrícula mercantil, el RUNEOL 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
DECRETO LEGISLATIVO 438 DEL 19 DE MARZO DE 2020	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
DECRETO LEGISLATIVO 439 DEL 20 DE MARZO DE 2020	Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea
DECRETO LEGISLATIVO 440 DEL 20 DE MARZO DE 2020	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 COV/D-19
DECRETO LEGISLATIVO 441 DEL 20 DE MARZO DE 2020	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
DECRETO LEGISLATIVO 444 DEL 21 DE MARZO DE 2020	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
DECRETO LEGISLATIVO 458 DEL 22 DE MARZO DE 2020	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
DECRETO LEGISLATIVO 460 DEL 22 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas el servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020
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
DECRETO LEGISLATIVO 464 DEL 23 MARZO DE 2020	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

DECRETO LEGISLATIVO 467 DEL 23 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas de urgencia en materia de auxilios para beneficiarios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 468 DEL 23 DE MARZO DE 2020	Por el cual se autorizan nuevas operaciones a la Financiera de Desarrollo Territorial S,A - Findeter y el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. - Bancoldex, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 469 DEL 23 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dicta una medida para garantizar la continuar de las funciones de la jurisdicción constitucional, en el marco de la Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 470 DEL 24 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas que brindan herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 475 DEL 25 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Cultura, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 476 DEL 25 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas tendientes a garantizar la prevención, diagnóstico y tratamiento del Covid-19 y se dictan otras disposiciones, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 482 DEL 26 DE MARZO DE 2020	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
DECRETO LEGISLATIVO 486 DEL 27 DE MARZO DE 2020	Por el cual se crea un incentivo económico para los trabajadores y productores del campo y se adoptan otras medidas para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 487 DEL 27 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Justicia y del Derecho en materia de extradición, con ocasión del "Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica" declarada en todo el territorio nacional, derivada de la Pandemia COVID-19
DECRETO LEGISLATIVO 488 DEL 27 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas de orden laboral, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

DECRETO LEGISLATIVO 491 DEL 28 DE MARZO DE 2020	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
DECRETO LEGISLATIVO 492 DEL 28 DE MARZO DE 2020	Por el cual se establecen medidas para el fortalecimiento_ del Fondo Nacional de Garantías y se dictan disposiciones en materia de recursos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 499 DEL 31 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal para la adquisición en el mercado internacional de dispositivos médicos y elementos de protección personal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, atendiendo criterios de inmediatez como consecuencia de las turbulencias del mercado internacional de bienes para mitigar la pandemia Coronavirus Covid 19
DECRETO LEGISLATIVO 500 DEL 31 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas de orden laboral, relativas a la destinación de los recursos de las cotizaciones a las Administradoras de Riesgos Laborales de carácter público, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 507 DEL 1 DE ABRIL DE 2020	por el cual se adoptan medidas para favorecer el acceso de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, medicamentos y dispositivos médicos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada mediante el Decreto 417 de 2020

Lo anterior tomando en cuenta que los actos administrativos de una autoridad territorial pueden ser objeto de control inmediato de legalidad si son de carácter general y desarrollan un decreto legislativo del ejecutivo nacional, lo cual requiere que la fecha de dicho decreto legislativo sea anterior o igual a la del acto administrativo cuyo control inmediato de legalidad se estudia.

CASO CONCRETO

De conformidad con el marco normativo y jurisprudencial vigente sobre la materia, la Sala abordará el estudio del acto administrativo que es materia de control, reiterando que la viabilidad del control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, está determinada por la acreditación de los siguientes presupuestos: *i) debe tratarse de un acto administrativo de carácter general; ii) dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad*

reglamentaria y; iii) que desarrolle un Decreto Legislativo expedido en un estado de excepción.

Aclara este Tribunal que los anotados presupuestos deben concurrir en su totalidad, de tal manera que, a falta de alguno de ellos, no resultaría procedente el control inmediato de legalidad sobre el acto revisado, debido a su *carácter excepcional*. Por lo que, solo una vez verificada la concurrencia de los requisitos de forma, resulta viable realizar el respectivo análisis material del acto, mediante la confrontación del mismo con las normas que dieron origen a su expedición y que le sirvieron de fundamento jurídico, y también con las demás normas constitucionales y legales que resulten aplicables, revisando a su vez la razonabilidad de la decisión a través de un test de razonabilidad como lo ha establecido la jurisprudencia de nuestro órgano de cierre.

Expuesto lo anterior, se procede al examen de cada uno de los presupuestos mencionados al presente caso, así:

i) Debe tratarse de actos administrativos de carácter general

En relación con el primer presupuesto anotado, conviene recordar que, desde el punto de vista de su contenido, los actos administrativos se clasifican según que sus efectos estén dirigidos a o una generalidad de personas o a un sujeto determinado o sujetos determinables en actos administrativos *generales o particulares* respectivamente.

En este caso, se tiene que al **Decreto No.035 de 1 de abril de 2020** proferido por el alcalde municipal de Roncesvalles, se dirigen a la ciudadanía en general de dicho municipio, por consiguiente, este presupuesto se satisface, dado que tiene un alcance de carácter general.

ii) Que sean dictados en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria.

En lo que respecta al segundo presupuesto, igualmente se encuentra acreditado, dado que el decreto 035 de 1 de abril de 2020 enviado a revisión, fue proferidos por el **alcalde municipal de Roncesvalles**, en ejercicio de funciones otorgadas por la Constitución y la ley, lo que lleva a concluir que se dictó en ejercicio de sus funciones como primera autoridad administrativa del referido municipio.

iii) Que desarrollen un Decreto Legislativo expedido en un estado de excepción.

En cuanto al tercero de los presupuestos, en el presente caso, una vez revisado el contenido del **Decreto No. 035 de 1 de abril de 2020**, enviado para control inmediato de legalidad, igualmente cumple este presupuesto.

En efecto, a través del Decreto 035 de 1 abril de 2020, el Alcalde Municipal de Roncesvalles, modifica parcialmente y de manera excepcional y temporal el calendario tributario del municipio de Roncesvalles Tolima para la vigencia fiscal 2020, en ejercicio de la autorización conferida a través del **Decreto legislativo 461 de 22 de marzo de 2020**, dictado en desarrollo del Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 mediante el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y ecológica en todo el territorio Nacional, por lo que tal circunstancia hace procedente el estudio de fondo frente a la legalidad dicho decreto través del presente medio de control,

DECRETO 035 DE 1 DE ABRIL DE 2020 – POR EL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE Y DE MANERA EXCEPCIONAL Y TEMPORAL EL CALENDARIO TRIBUTARIO DEL MUNICIPIO DE RONCESVALLES TOLIMA PARA LA VIGENCIA FISCAL 2020

La Sala Plena del Consejo de Estado a través de providencia del 15 de octubre de 2013¹, sostuvo que, al realizar el examen material de las normas enviadas a control inmediato de legalidad en desarrollo de los estados de excepción, se debe verificar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en ejercicio de esa función administrativa se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos.

De igual manera sostuvo que se debe analizar la existencia de la relación de conexidad entre las medidas adoptadas dentro del acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, así como su conformidad con las normas superiores en las que se sustenta, lo cual supone el examen exhaustivo de los siguientes presupuestos *i) competencia de la autoridad que expidió el acto, ii) la realidad de los motivos, iii) la adecuación a los fines, iv) la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción*

Descendiendo al caso concreto, se tiene que el presidente de la República, por medio del Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días, con el fin de adoptar todas las medidas necesarias para conjurar la crisis económica y sanitaria derivada del aislamiento social ordenado para impedir la propagación de la enfermedad COVID-19.

Entre las eventuales medidas a tomar durante la vigencia de este Estado de excepción, el ejecutivo incluyó la siguiente en las consideraciones de ese Decreto:

“Que teniendo en cuenta que se requieren recursos adicionales para que el Gobierno nacional pueda enfrentar las mayores necesidades sociales y económicas ocasionadas por la situación a que se refiere el presente decreto, se requiere disponer de los recursos que se encuentren a cargo de la Nación y de las Entidades Territoriales, tales como el Fondo de Ahorro y Estabilización -FAE- del Sistema General de Regalías y el Fondo de Pensiones Territoriales -FONPET-, a título de préstamo o cualquier otro que se requiera.(...)”

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 la industria y comercio del país que generen fuentes de empleo que permitan absorber fuerza laboral afectada por esta pandemia.(...)”

Que los efectos económicos negativos generados por el nuevo coronavirus Covid-19 a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención mediante la adopción de medidas extraordinarias encaminadas a atender las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, con el fin de proteger el sector

¹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Expediente: 11001-03-15-000- 2010-00390-00. Providencia del 15 de octubre de 2013. M.P. Dr. Marco Antonio Velilla Moreno.

salud, promover la industria y el comercio del país y permitan absorber las pérdidas económicas y fuerza laboral afectada por esta pandemia.”

A través del Decreto Legislativo **461 de 22 de marzo de 2020**, el Gobierno Nacional, en desarrollo Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado a través del Decreto Legislativo 417 de 2020, autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes a) para la reorientación de rentas territoriales con destinación específica y b) para la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020 de la siguiente manera:

En cuanto a la facultad transitoria relacionada con la reducción de tarifas de los tributos territoriales, esta se estableció así: .

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.

Y en las consideraciones del citado Decreto Legislativo 461 de 2020, esta medida se sustentó con los siguientes argumentos:

Que, como consecuencia de la emergencia sanitaria, se generará una afectación al empleo por la alteración de diferentes actividades económicas de los comerciantes y empresarios que afectarán los ingresos de los habitantes y el cumplimiento de los compromisos previamente adquiridos, por lo que es necesario promover mecanismos que permitan la mitigación de los impactos económicos negativos.

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, en todo caso, 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,

Se facultó entonces de manera excepcional, mediante este Decreto legislativo, a los alcaldes y gobernadores para que tomaran medidas tendientes a aliviar la situación de los contribuyentes frente al fisco territorial, haciendo referencia a una modificación de las tarifas de los tributos territoriales.

Cabe señalar, sin embargo, que los tributos cuyo cobro se realiza en la vigencia 2020 fueron causados con las tarifas vigentes en el año 2019, sobre las cuales ningún efecto produce la facultad transitoria conferida en ese Decreto Legislativo. Así pues, la modificación de las tarifas a las que hace alusión dicho decreto, son las correspondientes a la vigencia 2020, cuya causación se produciría en la vigencia 2021, en aplicación del principio tributario según el cual las normas tributarias solo empiezan a regir en la vigencia siguiente a aquella en la cual fueron proferidas.

En ese orden de ideas, la única medida de alivio a la que pueden apelar los alcaldes y gobernadores, frente a la situación actual de los contribuyentes es la de variar los plazos de pago de estos impuestos o la de aumentar los montos previstos como estímulo por pronto pago en los estatutos de rentas territoriales, cuya modificación es competencia de las corporaciones administrativas territoriales, tal como lo señala el artículo 313.5 de la Constitución Política, en relación con las funciones de los Concejos Municipales

“...dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos”.

A su turno, en el artículo 32.6 y 10 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, dispone:

Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la Ley, son atribuciones de los concejos las siguientes: (...)

6. Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, de conformidad con la ley. (...)

10. Dictar las normas orgánicas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al Plan Municipal o Distrital de Desarrollo, de conformidad con las normas orgánicas de planeación.

De lo dicho anteriormente, es posible concluir que si bien es cierto, por regla general le compete al Concejo Municipal dictar las normas del presupuesto municipal y expedir anualmente el presupuesto de la entidad territorial, en el que se prevé con frecuencia una política de recaudo de los impuestos territoriales, también lo es que, en el contexto de la declaratoria de una emergencia económica, social y ecológica como la señalada en el Decreto 417 de 2020, resulta viable que los alcaldes municipales sean facultados transitoriamente para expedir medidas que modifiquen esa política de recaudo, sin que medie autorización de la duma municipal.

Lo anterior, porque es la única medida al alcance de los burgomaestres que puede aliviar en algo la situación de los contribuyentes frente al fisco municipal ante la escasez de recursos que genera la paralización de las actividades económicas generada por las medidas de aislamiento social a causa de la pandemia, la cual, si bien pareciera insuficiente para el propósito buscado, en algo contribuye para tratar de aliviar la situación de deudor de estos contribuyentes frente al tesoro municipal.

Expuesto lo anterior, procede la Sala a examinar los presupuestos anotados con antelación que deben estudiarse al momento de realizar el estudio de fondo frente a la legalidad del acto administrativo objeto de revisión a través del presente medio de control

i) Competencia de la autoridad que expidió el acto,

Para la Sala este requisito se cumple, pues el acto objeto de revisión que efectuó modificaciones en calendario tributario del presente año fiscal en las rentas del Municipio de Roncesvalles, fue expedido por el alcalde del Municipio de dicha localidad, quien ostenta la calidad de representante legal y quien conforme al Decreto Legislativo 461 de 2020, fue facultado para realizarlas en el marco del Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica que vive nuestro país.

ii) La realidad de los motivos,

En relación con los motivos de las modificaciones efectuadas en el estatuto tributario municipal, más exactamente en la modificación temporal de los montos y oportunidades para el pago durante la vigencia 2020, revisado el acto administrativo se concluye que su sustento es la declaratoria del Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica y el uso de las facultades transitorias que el Decreto legislativo 461 de 2020, depositó en cabeza los gobernadores y los alcaldes para modificar, sin la participación de las corporaciones administrativas territoriales, las tarifas de los impuestos a cargo de esas entidades territoriales, que en este caso consisten en la modificación del calendario tributario del presente año fiscal otorgando incentivos tributarios por el pronto pago del impuesto de Industria y comercio y del Impuesto Predial Unificado y aumentando los plazos para hacerse acreedores a tales incentivos, todo lo cual redundará en una disminución de la deuda a cargo de estos ciudadanos

iii) La adecuación a los fines

Para la Sala tanto de la parte considerativa del Decreto 035 de 2020, como de su parte resolutive, resulta evidente que la medida relacionada con estas modificaciones presupuestales, tiene conexidad directa y sustancial con la motivación y las decisiones adoptadas en los Decretos Legislativos 417 y 461 de 2020, los cuales desarrolla en su contenido en forma proporcional a los fines perseguidos, pues busca simultáneamente *otorgar beneficios tributarios, para aliviar la situación tributaria actual de los habitantes de ese municipio y a la vez promover la industria y comercio, y el recaudo de los recursos que corresponden a ese ente municipal, para afrontar la pandemia* derivada de la propagación de la enfermedad conocida como COVID-19.

iv) La sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción

En línea con lo indicado en precedencia, la modificación del calendario tributario en el Municipio de Roncesvalles, y el incremento de los descuentos o incentivos por el pago oportuno de los impuestos de predial e industria y comercio a los contribuyentes de esa localidad, conlleva el triple propósito de aliviar la situación tributaria de los ciudadanos de ese municipio, facilitar el recaudo de las rentas que corresponden a ese ente territorial y promover la economía para contar con recursos extras que permitan contener la expansión del virus y atender la mitigación de la pandemia que se afronta, resulta proporcional a las medidas ordenadas por el Gobierno Nacional, lo cual se deriva, de la plena correspondencia entre las medidas nacionales y municipales y conservando, de una parte, la temporalidad en el alcance de dichas modificaciones, pues solo rigen para el presente año fiscal.

Con base en el examen anterior, esta corporación judicial, atendiendo el marco normativo expuesto, concluye que el acto administrativo revisado se ajusta a derecho, desde la perspectiva de los elementos de análisis de los cuales se ha ocupado la presente providencia, recordando que esta providencia hace tránsito a cosa juzgada relativa frente

a los puntos analizados y decididos, por lo que la misma podrá ser objeto de un posterior debate a través del contencioso objetivo de legalidad².

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

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR AJUSTADO A DERECHO el Decreto 035 de 1 de Abril de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Roncesvalles conforme a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: La presente decisión hace tránsito a cosa juzgada relativa solo en relación con los aspectos analizados y decididos en ella, sin perjuicio de la utilización posterior de los medios del control ordinarios contemplados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo frente a asuntos no comprendidos en la presente providencia.

TERCERO: Se ordena que por Secretaría se notifique esta decisión al representante legal del Municipio de Roncesvalles, al Agente del Ministerio Público, e igualmente se comunique la presente decisión a la comunidad en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

TERCERO: Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

La presente providencia fue estudiada y aprobada en Sala Plena mediante la utilización de medios electrónicos. Sin embargo, no se suscribe por los respectivos magistrados ante las medidas de aislamiento preventivo obligatorio decretados por el Gobierno nacional y por el Consejo Superior de la Judicatura para evitar la propagación de la enfermedad COVID 19. CONSTE.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados,

ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ
Salva Voto

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA
Salva Voto

JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO

² Sobre el particular véase, entre otras, las sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Rad.: 2009 – 00549, del 20 de octubre de 2009, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez; Rad.: 2010 – 00196, del 23 de noviembre de 2010, Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

Magistrado Ponente: **ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**

Ibagué, catorce (14) de julio de dos mil veinte.

Referencia: CA-00146
Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad
Autoridad controlada: Alcalde Municipal de Roncesvalles, Tolima
Acto revisado: Decreto 035 de 1 de abril de 2020 – *“Por el cual se modifica parcialmente y de manera excepcional y temporal el calendario tributario del Municipio de Roncesvalles Tolima para la vigencia fiscal 2020”.*

Salvamento de Voto del Magistrado **JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA**

Respetuoso de las Mayorías, como soy, formulo acá las glosas por las cuales fundamento mi salvamento de voto al proyecto de sentencia que declarará la legalidad del acto administrativo de la referencia.

En efecto, **1.** el **Decreto No 035 de 1 de Abril de 2020** proferido por el alcalde municipal de Roncesvalles, *“Por el cual se modifica parcialmente y de manera excepcional y temporal el calendario tributario del municipio de Roncesvalles Tolima para la vigencia fiscal 2020”*, no acata los lineamientos del Decreto legislativo No. 461 de 2020, que concedió facultades extraordinarias y temporales en materia presupuestal y tributaria, con el fin de hacerle frente al estado de emergencia, decretado a raíz de la pandemia del Coronavirus Covid-19 y para que los contribuyentes puedan cumplir con el pago de sus obligaciones tributarias, ya que **2.** en realidad, lo que hizo el burgomaestre, fe modificar el Estatuto Tributario Municipal, y no, **3.** el calendario tributario de éste y del siguiente año, y reorientar el presupuesto de ésta anualidad, **4.** que son las facultades que autoriza el legislador extraordinario del Estado de excepción, para que los Alcaldes modifiquen el presupuesto de esta anualidad a partir de la mutación del calendario de los tributos municipales, con el único fin de atender las contingencias necesarias para afrontar la pandemia en su jurisdicción.

En efecto, determinaciones normativas tales como las que autoriza modificar el Legislador extraordinario para que **1.** se cambie el calendario tributario territorial y **2.** reorientar el presupuesto liquidado en diciembre anterior, sin el concurso del Concejo Municipal de Roncesvalles, solo tiene por objeto, aligerar las cargas tributarias de sus habitantes (modificación del calendario que ampliaría los incentivos tributarios por pronto pago y aligera la llegada de multas e intereses por pago inoportuno) y reorientar la capacidad del ente territorial de usar el presupuesto

para atender debidamente los gastos que implica hacer frente a la pandemia, no pueden considerarse satisfechas con la modificación del Estatuto tributario territorial que están diseñadas para la intemporalidad, por lo que reformar el artículo 72 del Acuerdo 37 de 2016 – Estatuto de Rentas Municipal, se concreta año tras año con el Acuerdo que fija el presupuesto y con el Decreto que lo liquida, y de igual manera, los artículos 27, 74 y 93 del Acuerdo Municipal No. 37 de 2016, que fijan los plazos para el pago de los impuestos predial unificado, industria y comercio y retención en la fuente de industria y comercio, en el Municipio de Roncesvalles Tolima.

Es que la situación producida por el Coronavirus Covid-19 y sus eventuales derivaciones en el ámbito social, -producidas por el confinamiento obligatorio que impuso a sus habitantes el cese de casi toda la actividad productiva y de prestación de servicios, repercutió en la cesación generalizada de pagos por la imposibilidad legal de manufacturar bienes o servicios o de participar el simple intercambio de ellos, así como la imposibilidad generalizada de abandonarse a la lúdica productiva o improductiva- hacen necesario tomar medidas de prevención tendientes a brindar protección a los servidores del Municipio de Roncesvalles y a la ciudadanía en general, pero maximizando los esfuerzos institucionales para que no se vean afectados sus propios o extraños que tienen escenario de interacción social en el municipio, teniendo en cuenta que la potestad del Alcalde, por las facultades extraordinarias del Decreto legislativo 461 del 2020, *a.* de modificar el calendario tributario -para el año 2020 de cara a las obligaciones tributarias del 2019, y del 2021, respecto de las obligaciones del 2020-, y *b.* de reorientar el presupuesto de rentas y egresos de la territorialidad, pero solamente en el año 2020.

Es más, así lo hizo ver la Corte Constitucional cuando declaró la exequibilidad del reseñado Decreto legislativo 461 *“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”*, al tener en cuenta -Boletín No. 83 del **10 de junio de 2020-**, que **1.** las facultades otorgadas por el Gobierno nacional para que alcaldes y gobernadores puedan realizar cambios en las tarifas de impuestos y modificaciones a los presupuestos para la vigencia 2020, como medidas destinadas a aliviar la crisis económica y social derivada de la pandemia, fueron declaradas ajustadas a la Constitución, **de manera condicionada**, por la Sala Plena virtual de la Corte Constitucional, **2.** ya que en el estudio de la ponencia, la Sala Plena decidió declarar la constitucionalidad condicionada del artículo 1 del Decreto Legislativo 461 de 2020, en el entendido de que la facultad para reorientar rentas de destinación específica no autoriza a gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos de creación o modificación de tales rentas, **y solo puede ejercerse mediante la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal**, **3.** sobre el artículo 2 del Decreto Legislativo 461 de 2020, que autoriza a los mandatarios locales para reducir las tarifas de los impuestos, la Sala Plena virtual decidió declararlo ajustado a la Constitución **de manera condicionada** en el entendido de que esta facultad no autoriza a gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos que las fijaron, **y que estas medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal en caso de que no se señale un término menor**, **3.** advierte la Corte que la reducción de las tarifas de los impuestos territoriales deberá mantenerse dentro de los rangos de las leyes que los hubieren creado o modificado y deberá realizarse conforme con los siguientes criterios, con el fin de evitar arbitrariedades; **primero**, la medida deberá respetar los principios que rigen el sistema tributario; **segundo**, la reducción deberá reflejarse en el presupuesto de

Referencia: CA-00146

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Autoridad controlada: Alcalde Municipal de Roncesvalles, Tolima

Acto revisado: Decreto 035 de 1 de abril de 2020 – Por el cual se modifica parcialmente y de manera excepcional y temporal el calendario tributario del Municipio de Roncesvalles Tolima para la vigencia fiscal 2020

ingresos a efectos de mantener el equilibrio presupuestal; y **tercero**, al modificar el presupuesto de gastos se atenderán los criterios de equidad y progresividad; por lo que, **4.** la medida adoptada en el artículo 2 del Decreto 461 de 2020, **no resulta aplicable a tasas y contribuciones; es de carácter temporal; su único objetivo es el de conjurar la inminente crisis e impedir la extensión de sus efectos, en el marco de la emergencia; y debe ejercerse con observancia de los mandatos constitucionales, respecto de tarifas previamente fijadas por los órganos competentes**, razón por la que no constituye autorización para modificar las leyes, ordenanzas ni los acuerdos que fijaron las tarifas, **5.** el artículo 3 del Decreto Legislativo fue declarado en su totalidad ajustado a la Constitución, en tanto que **el término de duración de la Emergencia Sanitaria** para el ejercicio de las facultades resulta razonable y consulta su finalidad, **6.** además, **las medidas que se adopten tendrán una vigencia limitada, en materia presupuestal a la actual vigencia fiscal, y en materia de tarifas de los impuestos, máximo hasta la siguiente vigencia fiscal.**

Así que resulta ilegal que, so pretexto de facilitar el cumplimiento de las citadas obligaciones tributarias, pero teniendo en cuenta las restricciones de movilidad y a la producción y comercialización de bienes y servicios, se modifique el Estatuto tributario y no exclusivamente, los plazos para liquidación y pago de aquellas obligaciones tributarias a vencerse en el presente año, así como de disponer de medios tecnológicos que permitan al contribuyente acceder a los formularios para autoliquidación, diligenciamiento electrónico o litográfico del tributo y el pago mismo.

Entonces no resulta cierto decir “*que los tributos cuyo cobro se realiza en la vigencia 2020 fueron causados con las tarifas vigentes en el año 2019, sobre las cuales ningún efecto produce la facultad transitoria conferida en ese Decreto Legislativo. Así pues, la modificación de las tarifas a las que hace alusión dicho decreto, son las correspondientes a la vigencia 2020, cuya causación se produciría en la vigencia 2021, en aplicación del principio tributario según el cual las normas tributarias solo empiezan a regir en la vigencia siguiente a aquella en la cual fueron proferidas*”, pues la Corte Constitucional tiene doctrina contraria al Consejo de Estado respecto de la tajante prohibición de irretroactividad de aplicación de normas tributarias¹, pero por ser *ratio decidendi* convergente, es de seguimiento prevalente.

De la prohibición del apartamiento administrativo o judicial.

¹ **Sentencia No. C-222/95**; -Sala Plena-, Ref.: Expediente D-776, Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 48 (parcial); 49; 51; 91 (parcial); 189 (parcial); 389 (parcial) y 390 del Decreto Ley 624 de 1989; artículo 2 del Decreto Ley 1321 de 1989 y artículo 140 (parcial) de la Ley 6ª de 1992, Actor: GABRIEL CUERO VALLECILLA, Magistrado Ponente: Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO; Sentencia aprobada en Acta del 18 de mayo de 1995.

Sentencia C-527/96; Referencia: Expediente D-1243, Demanda de inconstitucionalidad parcial contra el artículo 87 de la ley 223 de 1995, “*Por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones*”, norma que modifica el art. 249 del Estatuto Tributario (decreto 624 de 1989), Actora: Rosa Elvira Martínez León, Magistrado Ponente: Dr. JORGE ARANGO MEJÍA; Sentencia aprobada en Acta No. 47 del 10 de octubre de 1996.

Sentencia C-185/97; Referencia: Expediente D-1494, Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 285 de la Ley 223 de 1995, Actor: Ignacio Sanín Bernal, Magistrado Ponente: Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO; Sentencia aprobada en Acta del 10 de abril de 1997.

Sentencia C-063/98; Referencia: Expediente D-1758, Demanda de inconstitucionalidad del inciso segundo del artículo 99 de la Ley 223 de 1995, “*Por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones.*”, Actor: Ignacio Sanín Bernal, Magistrados Ponentes: Dr. JORGE ARANGO MEJÍA y Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO; Sentencia aprobada en Acta No. 7 del 5 de marzo de 1998.

Referencia: CA-00146

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Autoridad controlada: Alcalde Municipal de Roncesvalles, Tolima

Acto revisado: Decreto 035 de 1 de abril de 2020 – Por el cual se modifica parcialmente y de manera excepcional y temporal el calendario tributario del Municipio de Roncesvalles Tolima para la vigencia fiscal 2020

Como es posible que este asunto haya sido resuelto con apartamiento de la doctrina de la Corte Constitucional respecto de la interpretación fijada sobre el alcance del cambio normativo tributario favorable al contribuyente; es preciso indicar:

En efecto, entendiendo la dinámica jurisdiccional en la que se viene decantando la importancia *ius fundamental* de las Sentencias de las Altas cortes; es del caso explicar por qué razones la doctrina de la Corte Constitucional, debe privilegiarse.

Y ello tiene gran incidencia en la seguridad jurídica que avale un pensamiento judicial que dé legitimidad a la acción de la administración de justicia.

La explicación es bastante simple en el enunciado pero profundamente revolucionaria en su base **a.** después del juicio abstracto de constitucionalidad que hizo la Guardiana de la Carta sobre el deber de la Administración para resolver los asuntos con arreglo al artículo 114 de la Ley 1395 de 2010², y que **b.** fue el acicate para la expedición de los artículos 10, 102, 168 y 269 a 271 de la Ley 1437 de 2011; **c.** tramitar un asunto judicial que enarbole una temática de apartamiento judicial, implica, sin más, **1.** que la Administración viene en rebeldía y **2.** ha emitido una decisión con apartamiento judicial, **c.** intolerable en nuestro Estado Social y Democrático de Derecho. Un tal dislate administrativo trae por consecuencia el recurso de amparo como mecanismo idóneo para conjurar la contumacia de la Administración con la función pública encomendada.

El asunto de la prohibición del apartamiento judicial de la Administración –y luego, de todos los operadores jurídicos- fue tan sensible que luego de la entrada en vigencia del artículo 114 de la Ley 1395 de 2010, como se acabó de decir, se expandió el concepto indiscutido que fue llevado a la Ley 1437 de 2011 como norma de conducta de acatamiento administrativo y judicial del precedente judicial como un deber inexcusable y ahora, si la prohibición absoluta del apartamiento del precedente jurisprudencial pertinente es inconcuso; significa, sin más, que en este asunto la Administración impuso a la parte accionante una verdadera excepción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 10³, 102⁴, 269 a 271⁵ del C. de P.A. y de

² Norma que fue declarada exequible con las exigencias de la Sentencia C-539 de 2011 (Referencia: expediente D-8351, Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 114 (parcial) de la Ley 1395 de 2010 “*Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial*”, Demandante: Franky Urrego Ortiz, Magistrado Ponente: LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA; Sentencia del 6 de julio de 2011).

³ Previsión legal que otorga carácter vinculante a las sentencias de unificación del Consejo de Estado para las autoridades al resolver asuntos de su competencia.

⁴ Extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades. Las autoridades deberán extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho, a quienes lo soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos...

⁵ Sentencia C-816/11 (Demanda de inconstitucionalidad: del artículo 102 (parcial) de la Ley 1437 de 2011, *por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*, Referencia: Expediente D-8473, Actor: Francisco Javier Lara Sabogal, Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO; Sentencia de noviembre 1 de 2011).

Sentencia C-634 de 2011 (Referencia: expediente D-8413, Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 10 (parcial) de la Ley 1437 de 2011 “*por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”, Actor: Francisco Javier Lara Sabogal, Magistrado Ponente: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA; Sentencia del 24 de agosto de 2011).

Sentencia C-588/12 (Demanda de inconstitucionalidad: de los artículos 102 (parcial), 269 (parcial) y 270 (parcial) de la ley 1437 de 2010 “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo del artículo 102 (parcial) de la Ley 1437 de 2010, por la cual se expide el Código de Procedimiento*

lo C.A., conducta claramente violatoria de los derechos del ahora usuario de la Administración de Justicia por cuanto que como se sabe, en Colombia los servidores públicos pueden acudir a esta figura, solo a condición de que no haya un juicio de constitucionalidad de una norma que le imponga una determinada conducta funcional.

Así que tramitar este asunto parte de la base inconfundible de aceptar que la Administración tuvo una actitud contumaz para negar administrativamente los derechos de la parte actora, ahora como motor de discusión judicial de la causa; en cuanto se sustrajo de cumplir, por la vía de la elusión pura y simple, su deber de exponer *“clara y razonadamente los argumentos por los cuales las normas a aplicar no deben interpretarse en la forma indicada en la sentencia de unificación”*.

Y ello es así porque desde la **Sentencia C-539 de 2011**; se dijo *“Declarar EXEQUIBLE la expresión “encargadas de reconocer y pagar pensiones de jubilación, prestaciones sociales y salariales de sus trabajadores o afiliados, o comprometidas en daños causados con armas de fuego, vehículos oficiales, daños a reclusos, conscriptos, o en conflictos tributarios o aduaneros, ...” contenida en el artículo 114 de la ley 1395 de 2010, respecto de la expresión “que en materia ordinaria o contenciosa administrativa” pero “en el entendido que los precedentes jurisprudenciales a que se refiere la norma deben respetar la interpretación vinculante que realice la Corte Constitucional.”*

Pensamiento judicial que luego se reiteró,

1. en la **Sentencia C-816/11**, cuando la Guardiania de la Carta expresó:

“Declarar EXEQUIBLES el inciso primero y el inciso séptimo del artículo 102 de la ley 1437 de 2011, entendiéndose que las autoridades, al extender los efectos de las sentencias de unificación jurisprudencial dictadas por el Consejo de Estado e interpretar las normas constitucionales base de sus decisiones, deben observar con preferencia los precedentes de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia”.

2. en la **Sentencia C-634 de 2011**, la Custodia de la Declaración Política Fundamental colombiana dijo:

“Declarar EXEQUIBLE el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 “por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”, por los cargos analizados en esta sentencia, en el entendido que las autoridades tendrán en cuenta, junto con las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado y de manera preferente, las decisiones de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia. Esto sin perjuicio del carácter obligatorio erga omnes de las sentencias que efectúan el control abstracto de constitucionalidad”.

3. en la **Sentencia C-588/12**, la Guardiania de la Carta dispuso:

“Primero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-816 de 2011, en relación con las expresiones “extensión de la jurisprudencia del consejo de estado a terceros por parte de las autoridades”, “sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado” y, “sentencia de unificación” del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011...”.

Referencia: CA-00146

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Autoridad controlada: Alcalde Municipal de Roncesvalles, Tolima

Acto revisado: Decreto 035 de 1 de abril de 2020 – Por el cual se modifica parcialmente y de manera excepcional y temporal el calendario tributario del Municipio de Roncesvalles Tolima para la vigencia fiscal 2020

Por lo tanto el apartamiento judicial de los operadores jurídicos del Estado colombiano no es asunto libre en su causa.

Por lo expuesto; ni tampoco resulta acertado decir el acto objeto de revisión “*efectuó modificaciones en calendario tributario del presente año fiscal en las rentas del Municipio de Roncesvalles... más exactamente en la modificación temporal de los montos y oportunidades para el pago durante la vigencia 2020,... Para la Sala tanto de la parte considerativa del Decreto 035 de 2020, como de su parte resolutoria, resulta evidente que la medida relacionada con estas modificaciones presupuestales, tiene conexidad directa y sustancial con la motivación y las decisiones adoptadas en los Decretos Legislativos 417 y 461 de 2020, los cuales desarrolla en su contenido en forma proporcional a los fines perseguidos, pues busca simultáneamente otorgar beneficios tributarios, para aliviar la situación tributaria actual de los habitantes de ese municipio y a la vez promover la industria y comercio, y el recaudo de los recursos que corresponden a ese ente municipal, para afrontar la pandemia derivada de la propagación de la enfermedad conocida como Covid-19...*”, pues el Estatuto tributario municipal es intemporal

Con respeto por las Mayorías.

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA
Magistrado

República de Colombia
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

Ibagué, catorce (14) de julio de dos mil veinte (2020)

RADICACIÓN: CA-00146
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – ESTADO DE EXCEPCIÓN
AUTORIDAD: ALCALDE MUNICIPAL DE RONCESVALLES TOLIMA
REFERENCIA: DECRETO 035 DE 1 DE ABRIL DE 2020 – POR EL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE Y DE MANERA EXCEPCIONAL Y TEMPORAL EL CALENDARIO TRIBUTARIO DEL MUNICIPIO DE RONCESVALLES TOLIMA PARA LA VIGENCIA FISCAL 2020
MAGISTRADO PONENTE: ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

SALVAMENTO DE VOTO

En primer lugar es preciso señalar que para que un acto administrativo expedido por una autoridad territorial sea objeto de análisis por esta jurisdicción en virtud del control inmediato de legalidad, debe cumplir a cabalidad con los presupuestos establecidos en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 cuyo tenor literal es el siguiente¹:

“Artículo 20. Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

¹ Disposición que a su vez fue replicada en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo artículo 136.

Las autoridades competentes que los expidan enviaran los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.” (Subraya fuera del texto original)

Es así que los requisitos de procedibilidad son los siguientes:

- i)** Debe ser expedido por una autoridad del orden nacional, departamental o territorial (factor subjetivo de autoría).
- ii)** Debe tratarse de un acto administrativo de carácter general (factor de objeto).
- iii)** Debe ser dictado en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de un Decreto Legislativo expedido durante un estado de excepción (factor de motivación o causa).

Tales presupuestos deben concurrir en su totalidad frente al acto administrativo estudiado, pues a falta de alguno, el mecanismo de revisión resultaría improcedente, dado que es un control taxativo; conclusión a la que de manera pacífica ha arribado la Sala Plena del Honorable Consejo de Estado en múltiples pronunciamientos².

En el asunto sub examine, el Alcalde de Roncesvalles modificó de manera transitoria el plazo para la presentación y pago de los tributos administrados por el Municipio, facultad que, a juicio del suscrito, es propia de la entidad territorial, por lo que no requería de la expedición de un acto legislativo para tal fin.

Si bien el burgomaestre fundamentó la expedición del Decreto 035 del 2020 en las facultades contenidas en el Decreto Legislativo 461 de 2020 *“Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica,*

² Ver, entre otras, las siguientes sentencias:

- Del 2 de noviembre de 1999; M.P. Carlos Arturo Orjuela Góngora; Radicación número: CA- 037.
- Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez-
- Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549.
- Del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.
- Del 23 de noviembre de 2010, M.P. Ruth Stella Correa Palacio Rad.: 2010 – 00196.
- Del 23 de noviembre de 2010 M.P. Rafael e. Ostau de Lafont Planeta, expediente No. 2010-00347.
- Del 11 de mayo de 2020 M.P. SANDRA LISSET IBARRA VELEZ expediente No. 2020-00944-00.

Igualmente ver los autos:

- Del 3 de abril de 2020 M.P. MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO Radicación número: 11001-03-15-000-2020-00954-00
- Del 21 de abril de 2020 M.P. JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS radicado 11001-03-15-000-2020-01190-00.
- Del 22 de abril de 2020 M.P. LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ radicación 11001-03-15-000-2020-01166-0.
- Del 4 de mayo de 2020 M.P. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ radicación 11001-03-15-000-2020-01567-00.

Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”, las mismas estaban dirigidas facultar a gobernadores y alcaldes para que redujeran las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales sin necesidad de acudir a autorización de los concejos o las asambleas, más no a variar y/o modificar el calendario tributario. El Gobierno Nacional justificó el Decreto 461 de 2020 en el hecho según el cual:

“... como consecuencia de la emergencia sanitaria, se generará una afectación al empleo por la alteración de diferentes actividades económicas de los comerciantes y empresarios que afectarán los ingresos de los habitantes y el cumplimiento de los compromisos previamente adquiridos, por lo que es necesario promover mecanismos que permitan la mitigación de los impactos económicos negativos.

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, en todo caso, 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, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020, y únicamente durante su vigencia.” (Subraya fuera del texto original)

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

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

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

costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

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

Del contenido del Decreto objeto de estudio en el *sub lite* en contexto con la norma superior, se evidencia que el burgomaestre de Roncesvalles se ciñó a modificar la fecha de recaudo de los impuestos municipales (Predial Unificado, Industria y Comercio y su complementario de Avisos y Tableros y Retención en la Fuente del impuesto de Industria y Comercio), sin alterar o variar los elementos estructurales de los mismos, tales como los sujetos, los hechos, las bases gravables y mucho menos sus tarifas, ésta última que corresponde a facultad que el Presidente de la República otorgó con el Decreto 461 de 2020.

De esta manera, la decisión contenida en el acto objeto de revisión pese a que se adoptó en el curso de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, no desarrolla el Decreto legislativo al que hace mención en sus considerandos y tampoco requiere de precisas facultades excepcionales otorgadas en el estado de excepción en virtud del Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, sino que corresponde a una actuación administrativa propia de las atribuciones de las entidades nacionales y territoriales, tanto en épocas normales como en las que se afrontan emergencias como la que atraviesa en estos tiempos nuestro país.

En esa medida el mecanismo de control inmediato de legalidad resulta improcedente, por lo que la Colegiatura ha debido abstenerse de resolver el fondo del asunto.

CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ
MAGISTRADO

Firmado Por:

CARLOS ARTURO ARTURO MENDIETA RODRIGUEZ RODRIGUEZ

MAGISTRADO

MAGISTRADO DEL TRIBUNAL 4 ADMINISTRATIVO ORAL DE LA CIUDAD DE IBAGUE-TOLIMA

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

5e309913ac94f5152e19da50d6eff022ee6191ab6f2a26bc1470543699e9498c

Documento generado en 14/07/2020 04:21:51 PM

República de Colombia
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
IBAGUE – TOLIMA
Teléfono: 098 2618433

REFERENCIA - CA – 00146

ASUNTO:

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

AUTORIDAD QUE EXPIDE EL ACTO: ALCALDE MUNICIPAL RONCESVALLES

IDENTIFICACION DEL ACTO REVISADO:

DECRETO 035 DE 1 DE ABRIL DE 2020 – POR EL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE Y DE MANERA EXCEPCIONAL Y TEMPORAL EL CALENDARIO TRIBUTARIO DEL MUNICIPIO DE RONCESVALLES TOLIMA PARA LA VIGENCIA FISCAL 2020

FECHA DE RECIBO: 14 de abril de 2020

MAGISTRADO PONENTE: ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

REFERENCIA - CA – 00146

Fecha : 14/abr/2020

ACTA INDIVIDUAL DE REPARTO

Página

1

REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL

CORPORACION	GRUPO	OTROS	FECHA DE REPARTO
TRIBUNAL	CD. DESP	SECUENCIA:	14/abr/2020
REPARTIDO AL DESPACHO	003	751	

DR. ANGEL IGNACIO ALVAREZ SILVA - ORAL

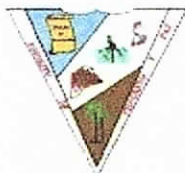
IDENTIFICACION	NOMBRE	APELLIDO	PARTE
SD808766	DECRETO 035 RONCESVALLES		01 *"
SD808767	NO		02 *"

אזהרה: המידע המוצג כאן אינו מהותי

C26001-OJ01X03

aguzmanv

EMPLEADO



REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DEL TOLIMA
MUNICIPIO DE RONCESVALLES
NIT. 890.700.911-8



DECRETO EXTRAORDINARIO NÚMERO 035 DE 2020 (Abril 1)

Por el cual se modifica parcialmente y de manera excepcional y temporal el calendario tributario del Municipio de **RONCESVALLES** Tolima para la vigencia fiscal de 2020.

EL ALCALDE MUNICIPAL DE RONCESVALLES TOLIMA

En ejercicio de sus facultades Constitucionales, Legales y en especial las conferidas por el Decreto Nacional No. 461 de 2020 y el Acuerdo Municipal No. 37 de 2016, y

CONSIDERANDO:

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

Que el Gobierno Nacional mediante Decreto 417 de marzo 17 de 2020, declaró por un término de treinta (30) días, el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, con el fin de expedir y adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del Coronavirus COVID-19,

Que así mismo el Gobierno Nacional mediante Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 – art. 1º, ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus **COVID-19**, limitando totalmente la libre circulación

Página 1 de 5

¡RONCESVALLES, SI TIENE FUTURO! 2020 - 2023

Palacio municipal calle 1° No. 5-10 parque principal telefax 2250038 – 2250151 – cel 3133263688
www.roncesvalles-tolima.gov.co E-mail gobierno@roncesvalles-tolima.gov.co



de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 de dicho decreto,

Que de igual manera y basado en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Gobierno Nacional mediante Decreto No. 461 de 2020, concedió facultades extraordinarias y temporales en materia presupuestal y tributaria, con el fin de hacerle frente al estado de emergencia, decretado a raíz de la pandemia del Coronavirus **COVID-19** y para que los contribuyentes puedan cumplir con el pago de sus obligaciones tributarias,

Que dentro de las obligaciones tributarias a cargo de los contribuyentes en el Municipio de **RONCESVALLES** Tolima, se encuentran la presentación y pago de las respectivas declaraciones tributarias y la remisión de información exógena solicitada en las condiciones y oportunidad establecida por la administración fiscal,

Que a nivel local, el Honorable Concejo Municipal de **RONCESVALLES** Tolima, mediante el artículo 72 del Acuerdo 37 de 2016 – Estatuto de Rentas Municipal, autoriza al gobierno Municipal para fijar los plazos para el cumplimiento de las obligaciones tributarias del impuesto de industria y comercio,

Que en los artículos 27, 74 y 93 del Acuerdo Municipal No. 37 de 2016, se fijan los plazos para el pago de los impuestos predial unificado, industria y comercio y retención en la fuente de industria y comercio, en el Municipio de **RONCESVALLES** Tolima,

Que la situación producida por el Coronavirus **COVID-19** y sus eventuales derivaciones en el ámbito social, hacen necesario tomar medidas de prevención tendientes a brindar protección a los servidores del Municipio de Roncesvalles y a la ciudadanía en General, maximizando nuestros esfuerzos para que no se vean afectados, teniendo en cuenta la potestad del Alcalde, por las facultades extraordinarias, de modificar el calendario tributario,

Que para facilitar el cumplimiento de las citadas obligaciones tributarias, teniendo en cuenta las restricciones de movilidad, se hace necesario modificar los plazos para liquidación y pago de aquellas obligaciones tributarias a vencerse en el presente mes de marzo, así como de disponer

Página 2 de 5

¡RONCESVALLES, SI TIENE FUTURO! 2020 - 2023

2



de medios tecnológicos que permitan al contribuyente acceder a los formularios para autoliquidación, diligenciamiento electrónico o litográfico del tributo y el pago mismo,

Que en mérito de lo expuesto.

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: Modificar parcialmente y de manera extraordinaria el artículo 27 del Acuerdo Municipal No. 37 de 2016, el cual quedara así:

ARTICULO 27. Plazos y Estímulos Tributarios Para Pagar el Impuesto Predial Unificado: El Impuesto Predial Unificado se causa a partir del primero (1) de enero del respectivo año fiscal, su liquidación será anual con el recibo oficial expedido en la Secretaría de Hacienda Municipal y su pago será por adelantado en la entidad financiera indicada por el ente territorial para dicho fin, por cada predio y por cada año gravable.

Los contribuyentes que realicen el pago oportuno del Impuesto Predial Unificado, tendrán derecho a un descuento por pronto pago liquidado sobre el valor del impuesto predial unificado a pagar así:

TIPO	HASTA EL DIA	DESCUENTO O ESTIMULO
Primer Plazo	30 de junio	10%
Segundo Plazo	31 de julio	5%

Parágrafo 1. A partir del 1º día de agosto del año 2020, el contribuyente que no haya cancelado el valor correspondiente al impuesto predial unificado se le cobrara el interés de mora equivalente al interés de usura autorizado periódicamente por la Superfinanciera. En concordancia con el artículo 33 del presente estatuto.

ARTICULO SEGUNDO: Modificar parcialmente y de manera extraordinaria el artículo 74 del Acuerdo Municipal No. 37 de 2016, modificado por el artículo primero del Acuerdo No. 002 de 2018, el cual quedara así:

ARTÍCULO 74. Plazos y Estímulos Tributarios Para Pagar el Impuesto de Industria y Comercio y su complementario de Avisos y Tableros: El Impuesto de Industria y Comercio y su complementario de Avisos y Tableros, se causa con base en los Ingresos Brutos Totales obtenidos de **FORMA ANUAL** del respectivo año fiscal; es decir, su liquidación será de la misma manera con la presentación de la declaración privada por su contribuyente en el formulario único nacional de declaración privada del impuesto del impuesto de industria y comercio, establecido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante Resolución 4056 del 01 de diciembre de 2017.

Página 3 de 5

¡RONCESVALLES, SI TIENE FUTURO! 2020 - 2023



El plazo para la declaración y pago del Impuesto de Industria y Comercio, será el 30 de junio de 2020.

Parágrafo 1. A partir del 1º día de julio del año 2020, el contribuyente que no haya cancelado el valor correspondiente al impuesto de industria y comercio se le cobrará el interés de mora equivalente al interés de usura autorizado periódicamente por la Superfinanciera. En concordancia con el artículo 33 del presente estatuto.

ARTICULO TERCERO: Modificar parcialmente y de manera extraordinaria el artículo 93 del Acuerdo Municipal No. 37 de 2016, el cual quedara así:

ARTÍCULO 93. OBLIFACIÓN DE DECLARAR ICA RETENIDO: Las retenciones se declararán y pagarán mensualmente en el formulario establecido para tal efecto y la fecha de pago será el décimo día hábil de cada mes.

PARÁGRAFO 1: La declaración y pago de la retención en la fuente del impuesto de industria y comercio y sus complementarios correspondientes a los meses de marzo, abril y mayo de 2020, se deberá realizar en las siguientes fechas:

MES	FECHA DE PAGO Hasta el Día
Marzo de 2020	Mayo 13 de 2020
Abril de 2020	Junio 10 de 2020
Mayo de 2020	Julio 10 de 2020

PARÁGRAFO 2: La declaración y pago de la retención en la fuente del impuesto de industria y comercio y sus complementarios correspondientes a los meses de junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2020, se deberá realizar en las siguientes fechas:

MES	FECHA DE PAGO Hasta el Día
Junio de 2020	Julio 10 de 2020
Julio de 2020	Agosto 10 de 2020
Agosto de 2020	Septiembre 10 de 2020
Septiembre de 2020	Octubre 12 de 2020
Octubre de 2020	Noviembre 10 de 2020
Noviembre de 2020	Diciembre 10 de 2020
Diciembre de 2020	Enero 11 de 2021

PARÁGRAFO 3: Los agentes de retención del impuesto de industria y comercio responderán por las sumas que estén obligados a retener.

Página 4 de 5

¡RONCESVALLES, SI TIENE FUTURO! 2020 - 2023



REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DEL TOLIMA
MUNICIPIO DE RONCESVALLES
NIT. 890.700.911-8

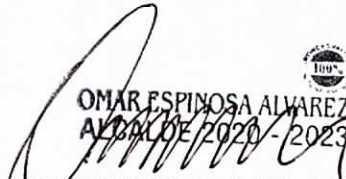


ARTICULO CUARTO: Ordenar publicar la presente resolución en la Página Web de la Alcaldía Municipal de **RONCESVALLES** Tolima.

ARTICULO QUINTO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su comunicación y publicación, la cual se surte con el cargue en la Página Web de la Alcaldía Municipal de **RONCESVALLES** Tolima.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en **RONCESVALLES** Tolima, Abril 1 de 2020


OMAR ESPINOSA ALVAREZ
ALCALDE 2020 - 2023

OMAR RICARDO ESPINOSA ALVAREZ
Alcalde Municipal **RONCESVALLES** Tolima

5


Proyectó: **FRANCISCO A. OSORIO SARAVIA**
Asesor Financiero

Página 5 de 5

¡RONCESVALLES, SI TIENE FUTURO! 2020 - 2023

Palacio municipal calle 1° No. 5-10 parque principal telefax 2250038 – 2250151 – cel 3133263688
www.roncesvalles-tolima.gov.co E-mail gobierno@roncesvalles-tolima.gov.co

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
Magistrado Ponente: ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

Ibagué, once (11) de mayo de dos mil veinte (2020)

Referencia: CA – 00146
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Autoridad controlada: ALCALDE MUNICIPAL DE RONCESVALLES, Tolima
Acto revisado: DECRETO 035 DE 1 DE ABRIL DE 2020 – POR EL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE Y DE MANERA EXCEPCIONAL Y TEMPORAL EL CALENDARIO TRIBUTARIO DEL MUNICIPIO DE RONCESVALLES, TOLIMA, PARA LA VIGENCIA FISCAL 2020

Remitido por la alcaldía municipal de Roncesvalles, se recibió en la oficina judicial el 14 de abril de 2020, el **Decreto 035 del 1° de abril de 2020 – por el cual se modifica parcialmente y de manera excepcional y temporal el calendario tributario del municipio de Roncesvalles, Tolima, para la vigencia fiscal 2020**, para que se cumpla su control inmediato de legalidad en los términos del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 136 del CPACA correspondiendo su reparto a este Despacho, quien se pronuncia en los siguientes términos, previa consideración de los siguientes

ANTECEDENTES

El artículo 215 de la Carta Magna de 1991 autoriza al Presidente de la República a declarar el **Estado de Emergencia** cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben, o amenacen perturbar, en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

Por medio del Decreto Declarativo No.417 del 17 de marzo de 2020, el señor Presidente de la República de Colombia con la firma de todos sus Ministros, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional con el fin de conjurar la crisis derivada de la Pandemia producida por el virus COVID-19.

Nuestra Constitución Política, al ocuparse de los Estados de Excepción, dispuso una serie de controles de orden político y jurídico a los que deben someterse las disposiciones que se expidan en razón de un Estado de Excepción, desde la decisión mediante la cual se produce su declaratoria y los decretos legislativos que dicte el Gobierno en uso de las facultades constitucionales excepcionalmente conferidas, hasta las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de la reglamentación y aplicación de estos decretos legislativos, actos estos últimos, respecto de los cuales se ocupó el Legislador Estatutario al establecer en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 la figura del control de legalidad oficioso e inmediato sobre los mismos.

Según lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, corresponde el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean

proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos, proferidos por autoridades territoriales, a los Tribunales Administrativos del lugar donde se expidan, en única instancia.

De acuerdo con lo anterior y analizados los supuestos fáctico jurídicos que dieron origen al acto enviado para su revisión, se concluye que se reúnen los requisitos mínimos necesarios para iniciar el proceso de control inmediato de legalidad sobre el mismo, en los términos del numeral 3 del artículo 185 del CPACA, por lo cual el Despacho

RESUELVE:

PRIMERO: Avocar el conocimiento y, en consecuencia, dar inicio al proceso de control inmediato de legalidad, en única instancia, sobre el **Decreto 035 del 1° de abril de 2020** proferido por el Alcalde municipal de Roncesvalles, Tolima, **por el cual se modifica parcialmente y de manera excepcional y temporal el calendario tributario del municipio de Roncesvalles, Tolima, para la vigencia fiscal 2020** y de acuerdo con lo previsto en el numeral 3 del artículo 185 de la ley 1437 de 2011.

SEGUNDO: ORDENAR que por Secretaría se fije un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. La publicación del aviso se hará en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en la página del Tribunal Administrativo del Tolima. Adicionalmente y debido a las circunstancias de cuarentena obligatoria se dispone que igualmente se publique en la página web del MUNICIPIO DE RONCESVALLES, y en los medios habituales de publicación de sus disposiciones utilizados por esa entidad territorial. **ofíciase.**

TERCERO: Conforme a lo señalado en el numeral 3° del artículo 185 del CPACA INVITASE a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del mismo plazo señalado en el ordinal anterior, Ofíciase de manera especial a la Secretaría Jurídica de la Gobernación departamental del Tolima para que, dentro del mismo término y de considerarlo conveniente, se pronuncie sobre este asunto.

CUARTO: ORDENAR a la administración municipal de RONCESVALLES que remita a más tardar en el término de diez (10) días siguientes a la recepción del correspondiente **oficio**, copia digital de todos los trámites que antecedieron al acto estudiado, mencionados en sus consideraciones, diferentes a los actos administrativos del orden nacional que se puedan obtener por internet, así como las constancias de publicación del Acto cuya legalidad se examina.

QUINTO: Expirado el término de la publicación del aviso, y allegada la documentación requerida, pase el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.

SEXTO: Los conceptos y escritos a que se refiriere esta providencia deberán ser remitidos dentro de la referida oportunidad, al correo electrónico de la Secretaría de esta Corporación stadtol@cendoj.ramajudicial.gov.co. Igualmente, los oficios se remitirán por

Referencia: CA 00146

3

Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Norma Revisada: DECRETO 035 DE 1 DE ABRIL DE 2020 – POR EL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE Y DE MANERA EXCEPCIONAL Y TEMPORAL EL CALENDARIO TRIBUTARIO DEL MUNICIPIO DE RONCESVALLES TOLIMA PARA LA VIGENCIA FISCAL 2020

parte del Tribunal a través del mismo medio a los correos institucionales de cada autoridad administrativa.

SÉPTIMO: Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, ingresen las diligencias al Despacho para la proyección de la decisión de fondo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

El Magistrado,



ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA


AUTO AVOCA CONOCIMIENTO CA-0146 - DECRETO 035 DE 2020 - RONCESVALLES - AIAS

Secretaria General Tribunal Administrativo - Tolima - Ibagué

<sgtadmintol@notificacionesrj.gov.co>

Mar 12/05/2020 15:01

Para: gobierno@roncesvalles-tolima.gov.co <gobierno@roncesvalles-tolima.gov.co>;
notificaciones.judiciales@tolima.gov.co <notificaciones.judiciales@tolima.gov.co>; William Cruz Rojas
<procu26ibague@gmail.com>

 1 archivos adjuntos (2 MB)

CA-0146 - Decreto 035 de 2020 - Roncesvalles - AIAS.pdf;

IBAGUÉ, MAYO 12 DE 2020- O F I C I O - AIAS

Señor

Alcalde Municipal de Roncesvalles

Atentamente me permito notificar la providencia proferida dentro del medio de control de legalidad el 11 de mayo de 2020, para que dentro de los diez (10) días siguientes a la recepción del presente mensaje, remita copia digital de todos los antecedentes administrativos del acto objeto de estudio, diferentes a los actos administrativos del orden nacional, cuya consulta se puede adelantar por internet.

Así mismo, se informa que el presente auto deberá ser publicado en la página web de esa Corporación, de lo cual, deberá remitir las respectivas constancias a esta entidad al correo electrónico stadtol@cendoj.ramajudicial.gov.co, al igual que la documentación solicitada.

Se anexa copia del auto y del decreto.

MARÍA VICTORIA AYALA PALOMA
SECRETARIA TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

IBAGUÉ, MAYO 12 DE 2020- O F I C I O - AIAS

Señores

Secretaría Jurídica de la Gobernación departamental del Tolima

Atentamente me permito notificar la providencia proferida dentro del medio de control de legalidad el 11 de mayo de 2020, para que dentro de los diez (10) días siguientes al presente comunicado, si lo estima conveniente dé cumplimiento a lo establecido en el **numeral tercero**.

Así mismo, se indica que la contestación y/o conceptos, deben ser remitidos a esta entidad al correo electrónico stadtol@cendoj.ramajudicial.gov.co.

Se anexa copia del auto y del decreto.

MARÍA VICTORIA AYALA PALOMA
SECRETARIA TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

Señor

Procurador 26 Judicial II en lo Administrativo

Atentamente me permito notificar la providencia el 11 de mayo de 2020, por medio de la cual se admitió el presente medio de control de legalidad

Así mismo, se indica que el concepto debe ser rendido, conforme lo indicó el numeral **QUINTO** de la referida providencia, el cual será remitido a esta entidad al correo electrónico stadtol@cendoj.ramajudicial.gov.co.

Se anexa copia del auto y del decreto.

MARÍA VICTORIA AYALA PALOMA
SECRETARIA TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

LA SUSCRITA SECRETARIA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

AVISA QUE:

En el control inmediato de legalidad referencia CA-00146, para el estudio de los Decreto 35 del 1 de abril de 2020, expedido por el señor Alcalde Municipal de Roncesvalles - Tolima, el Magistrado Ponente doctor ANGEL IGNACIO ALVAREZ SILVA, mediante auto del 11 de mayo de 2020, avocó el conocimiento en única instancia de la demanda.

En el numeral segundo de la providencia, ordena que por Secretaría se fije un aviso por el término de diez (10) días, en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para informar a la comunidad sobre la existencia del proceso, con el fin de que cualquier ciudadano intervenga por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

Los conceptos o comunicaciones deben ser dirigidos al correo electrónico institucional: stadtol@cendoj.ramajudicial.gov.co.

Y para los fines indicados en el numeral 2 del artículo 185 de C.P.A.C.A., se fija el presente AVISO en el sitio Web de la Rama Judicial, en el aparte correspondiente al Tribunal Administrativo del Tolima, hoy doce (12) de mayo de dos mil veinte (2020).

MARIA VICTORIA AYALA PALOMA

Secretaria

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

SECRETARIA

AVISO A LA COMUNIDAD

127 ~~00000~~
12/05/2020

LA SUSCRITA SECRETARIA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

AVISA QUE:

En el control inmediato de legalidad referencia [CA-00146](#) para el estudio del [Decreto 35](#) del 1 de abril de 2020, expedido por el señor Alcalde Municipal de Roncesvalles - Tolima, el Magistrado Ponente doctor ANGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA, mediante auto del 11 de mayo de 2020, avocó el conocimiento en única instancia de la demanda.

En el numeral segundo de la providencia, ordena que por Secretaría se fije un aviso por el término de diez (10) días, en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para informar a la comunidad sobre la existencia del proceso, con el fin de que cualquier ciudadano intervenga por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

Los conceptos o comunicaciones deben ser dirigidos al correo electrónico institucional: stadtol@ceudoj.ramajudicial.gov.co.

Y para los fines indicados en el numeral 2 del artículo 185 de C.P.A.C.A., se fija el presente AVISO en el sitio Web de la Rama Judicial, en el aparte correspondiente al Tribunal Administrativo del Tolima, hoy doce (12) de mayo de dos mil veinte (2020).

Para efectos de comunicar a la comunidad se publica la citada providencia, cuyo texto puede ser consultado

aquí.  [Ver auto CA-00146](#)

 [Ver Decreto 35](#)

MARIA VICTORIA AYALA PALOMA
Secretaria

Mostrar todo

REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

CONSTANCIA DE VENCIMIENTO DE AVISO

Ibagué, mayo veintisiete (27) de dos mil veinte (2020)

Se deja constancia de que el día 26 de mayo de 2020, venció el término de fijación del aviso publicado en el sitio web de la Rama Judicial, el 12 de mayo de 2020.

En la fecha, de conformidad con el numeral 5 del artículo 185 de C.P.A.C.A., pasa el expediente, al Ministerio Público para que rinda concepto.

MARIA VICTORIA AYALA PALOMA

Secretaria



Gobernación del Tolima
NIT: 800.113.6727
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE ASUNTOS
JURIDICOS
DESPACHO



Ibagué, 22 MAY 2020

Oficio No. 000782

Doctor
ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA
Magistrado
Tribunal Administrativo del Tolima
stadtol@cendoj.ramajudicial.gov.co
Ciudad

REF: CA – 00146

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Autoridad controlada: Alcalde Municipal de Roncesvalles Tolima

Acto revisado: Decreto 035 de 1 de abril de 2020 - Por el cual se modifica parcialmente y de manera excepcional y temporal el calendario tributario del Municipio de Roncesvalles, Tolima, para la vigencia fiscal 2020.

NIDIA YURANY PRIETO ARANGO, mayor de edad, identificada con cédula de ciudadanía en mi calidad de Directora del Departamento Administrativo de Asuntos Jurídicos, dentro de la oportunidad legal, en cumplimiento del numeral tercero de la providencia por la cual se avocó conocimiento del medio de control inmediato de legalidad de la referencia, y en atención al trámite previsto en el artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, especialmente el numeral tercero, procedo a rendir el concepto solicitado en los siguientes términos:

Sea lo primero advertir que, en Colombia con la Constitución de 1991, existe un régimen de los estados de excepción, dotado de amplias garantías y controles para proteger los derechos de los ciudadanos. Nuestra carta magna consagró tres tipos

EL TOLIMA NOS UNE

Edificio Gobernación del Tolima – Carrera 3 entre Calle 10 y 11, Piso 10°,
Teléfonos: 261 11 11 Ext. 800 - Telefax (8) 2 61 16 62 Código Postal 730001
Ibagué - Tolima - Colombia

de estado de excepción: estado de guerra exterior (art. 212 C. P.), estado de conmoción interior (art. 213 C. P.), y estado de emergencia económica, social y ecológica (art. 215 C. P.).

Al establecer el régimen de estados de excepción, se partió de la idea de que ni siquiera en situaciones de anormalidad institucional le asisten facultades ilimitadas al poder ejecutivo. Es así como, en esa medida, la configuración de los límites va acompañada de un sistema eficaz de controles destinados a garantizarlos, los cuales son de tres tipos: uno de carácter jurídico, otro de índole política y otro de legalidad, que recaen tanto sobre la declaratoria del estado de excepción, como sobre los decretos legislativos de desarrollo, siendo del caso señalar que los mismo son complementarios y no excluyentes.

Entonces, se tiene que, sobre los decretos expedidos por el gobierno nacional, por los gobernadores o por los alcaldes, con la finalidad de adoptar las medidas necesarias para recuperar el orden o la normalidad, recae el control de legalidad realizado por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, cuenta con las siguientes características :

“(...) en primer lugar, se trata de un proceso judicial, por lo tanto, la naturaleza del acto que lo resuelve es una sentencia, porque la competencia atribuida a la jurisdicción es la de decidir sobre la legalidad del mismo, lo cual corresponde hacer a través de aquella; en segundo lugar, el control es automático, o como lo dice el art. 20 de la Ley 137 de 1994, “inmediato”, porque tan pronto se expide la norma el Gobierno debe remitirlo a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente; en tercer lugar, el control es integral en relación con los decretos legislativos respectivos y el art. 213 C. P., y pese a que la norma no lo señala en

EL TOLIMA NOS UNE

Edificio Gobernación del Tolima – Carrera 3 entre Calle 10 y 11, Piso 10°,
Teléfonos: 261 11 11 Ext. 800 - Telefax (8) 2 61 16 62 Código Postal 730001
Ibagué - Tolima - Colombia



forma expresa, necesariamente debe ser así, pues si no opera por vía de acción toda vez que es oficioso, resulta lógico que el juez asuma el control completo de la norma...”

Es así como el estado de emergencia social y ecológica o de grave calamidad pública, de que trata el artículo 215 de nuestra Constitución Política tiene como propósito, conforme lo señalado por la misma Corte Constitucional en sentencia C-254 de 2009, “conjurar la crisis económica, social o ecológica correspondiente y (...) contener la extensión de sus efectos con el fin de retornar a la situación normal anterior”.

Ahora bien, conforme lo señalado por la Corte Constitucional de Colombia en Sentencia C-135 de 2009, 2009, se tiene que el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, debiéndose tener en cuenta que los decretos deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, lo cual lleva a la indudable conclusión que las facultades excepcionales del poder ejecutivo son de carácter restrictivo, toda vez que se limitan a aquellas estrictamente indispensables para poder impedir un uso excesivo de las atribuciones extraordinarias y proscribir el empleo de funciones que no resulten necesarias para remediar la crisis e impedir la continuación de sus efectos.

Conforme a lo señalado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 “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

EL TOLIMA NOS UNE

Edificio Gobernación del Tolima – Carrera 3 entre Calle 10 y 11, Piso 10°,
Teléfonos: 261 11 11 Ext. 800 - Telefax (8) 2 61 16 62 Código Postal 730001
Ibagué - Tolima - Colombia



administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. (...)."

De otra parte, se tiene que el artículo 136 del Código Procesal Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece el control de legalidad en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

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

Siendo ello así, evidente resulta que el Honorable Tribunal Administrativo es competente para conocer del proceso de la referencia.

Entrando en el estudio particular de la norma municipal objeto del control de la referencia, se tiene que el mismo, en atención a que los habitantes del Municipio no estaban dando estricto cumplimiento a los decretos nacionales 417,457 y 461 de

EL TOLIMA NOS UNE

Edificio Gobernación del Tolima – Carrera 3 entre Calle 10 y 11, Piso 10°,
Teléfonos: 261 11 11 Ext. 800 - Telefax (8) 2 61 16 62 Código Postal 730001
Ibagué - Tolima - Colombia



2020, a efectos de evitar la propagación de la epidemia en el Municipio de Roncesvalles, se profirió del Decreto No. 035 de 2020 por medio del cual se consideró pertinente ampliar los plazos establecidos en el Acuerdo municipal no. 37 de 2016 para el pago del Impuesto predial unificado, impuesto de industria y comercio, y retención en la fuente de industria y comercio. De modo que, en aplicación de las facultades extraordinarias otorgadas al Alcalde Municipal, se dispuso la modificación de los plazos establecidos para el pago de las cargas tributarias.

Se considera que lo resuelto en el Decreto 035 del primero de abril de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Roncesvalles, no violenta las disposiciones constitucionales ni legales, para empezar, tiene competencia para expedir dicha disposición dentro del marco de sus funciones y en mérito de las normas promulgadas para afrontar la pandemia del COVID-19, así mismo se puede establecer que el acto administrativo goza de su debida motivación dentro de los parámetros del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y así mismo se acompasa con el principio de la solidaridad, la igualdad y el cumplimiento de los fines de la administración pública, garantizando el bienestar general, como se puede esperar de la ampliación de los plazos para el pago de las obligaciones tributarias.

Se observa igualmente, que las decisiones adoptadas en el decreto no exceden las facultades otorgadas por el Decreto 461 de 2020 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sino que el Alcalde se limita a garantizar el bienestar general de los administrados y los servidores públicos, extendiendo los plazos para el pago de los impuestos en mención dentro del año fiscal 2020, por lo que se somete así a los parámetros de distanciamiento social y confinamiento preventivo obligatorio, y

EL TOLIMA NOS UNE

Edificio Gobernación del Tolima – Carrera 3 entre Calle 10 y 11, Piso 10°,
Teléfonos: 261 11 11 Ext. 800 - Telefax (8) 2 61 16 62 Código Postal 730001
Ibagué - Tolima - Colombia



Gobernación del Tolima
NIT: 800.113.6727
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE ASUNTOS
JURIDICOS
DESPACHO



demás medidas que han sido impuestas por el Gobierno de la Republica de cara a la crisis de salud provocada por el COVID-19.

En síntesis, el Departamento del Tolima encuentra el Decreto extraordinario 035 de 2020 proferido por el Alcalde municipal de Roncesvalles Tolima, ajustado a la norma constitucional y a la ley 137 de 1994, por lo que no existen vulneraciones ni limitaciones a los derechos fundamentales o a las garantías de que goza la ciudadanía. Así mismo, el acto administrativo objeto de estudio se ciñe a las pautas y directrices impartidas por el Gobierno Nacional para conjurar la crisis actual. Y en cuanto a su expedición, no se advierten defectos por falta de competencia, se fundamentó y justificó en la normatividad pertinente, y no se avistan extralimitaciones en el ejercicio del poder, pues las medidas adoptadas se enmarcan en mitigar el impacto económico de los administrados, concediendo un término de mayor amplitud para el pago del impuesto predial unificado, el impuesto de industria y comercio, y la retención en la fuente de industria y comercio.

En los anteriores términos se rinde el concepto solicitado dentro del proceso de la referencia.

NIDIA YURANY PRIETO ARANGO
Directora
Departamento Administrativo de Asuntos Jurídicos

Proyectó: Carolina R

EL TOLIMA NOS UNE

Edificio Gobernación del Tolima – Carrera 3 entre Calle 10 y 11, Piso 10°,
Teléfonos: 261 11 11 Ext. 800 - Telefax (8) 2 61 16 62 Código Postal 730001
Ibagué - Tolima - Colombia

REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
SECRETARIA

CONSTANCIA SECRETARIAL VENCE TÉRMINO

Se deja constancia de que el día 27 de mayo de 2020, venció EN SILENCIO, el término con que contaba el Municipio de Roncesvalles - Tolima, para aportar los antecedentes administrativos y las constancias de publicación del acto administrativo objeto de control de legalidad.

El 27 de mayo se recibe concepto del Departamento del Tolima.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. V. Ayala Palomá', written in a cursive style.

MARÍA VICTORIA AYALA PALOMÁ
Secretaria



Ibagué, junio 06 de 2020

Concepto No. 078-20

Honorables Magistrados
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
M.P. Dr. Ángel Ignacio Álvarez Silva
L. C.

Referencia: CA-00146
Medio de Control: Control Inmediato de legalidad
Autoridad que lo emite: Alcalde Municipal de Roncesvalles
Acto Administrativo: Decreto 035 del 01 de abril de 2020.

De conformidad con lo dispuesto por el despacho en el auto admisorio del medio de control, esta Procuraduría presenta en los siguientes términos concepto en el proceso de la referencia, tal como lo dispone el numeral 5º del artículo 185 de la ley 1437 de 2011

I. ANTECEDENTES

El 01 de abril de 2020, el alcalde Municipal de Roncesvalles (Tolima) expidió el decreto No 035 "POR EL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE Y DE MANERA EXCEPCIONAL Y TEMPORAL EL CALENDARIO TRIBUTARIO DEL MUNICIPIO DE RONCESVALLES TOLIMA PARA LA VIGECIA FISCAL 2020"

De acuerdo a lo señalado en el decreto, el mismo es expedido por el alcalde en ejercicio de sus facultades constitucionales, legales y en especial las conferidas por el decreto nacional 461 de 2020 y el acuerdo municipal 37 de 2016

II. CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO

2.1. PROBLEMA JURIDICO: De conformidad con lo dispuesto en los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 185 de la ley 1437 de 2011, el suscrito agente del ministerio público considera que el problema jurídico a resolver en la presente actuación consiste en establecer si el decreto 035 de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Roncesvalles, es objeto de control inmediato de legalidad, y en caso positivo, si se ajusta a las disposiciones legales en que debió fundarse, en especial las contenidas en el decreto No 417 de 2020, mediante el cual fue declarado el Estado de Emergencia, Económica, social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el termino de treinta (30) días; y los decretos legislativos expedidos con ocasión de esta declaratoria



2.2 ANALISIS JURÍDICO

De manera previa a plantear la posición del suscrito agente del Ministerio Público en el presente trámite, considero pertinente realizar un breve planteamiento relacionado con los estados de excepción y el control inmediato de legalidad.

2.2.1. Los estados de excepción. Como tales podemos entender aquellos instrumentos adecuados, contemplados en el ordenamiento jurídico para que, dentro de un Estado de Derecho, el Gobierno pueda prevenir las alteraciones del orden público que se presenten o restablecerlo cuando fuere turbado, como condición indispensable para la convivencia humana.¹.

Es de señalar que para cumplir con la obligación de conservar y restablecer el orden público, a los gobiernos se les ha “dotado de lo que se conoce como el poder de policía, o sea el conjunto de facultades que le permiten restringir las libertades o derechos de las personas”², las cuales se clasifican en normales u ordinarias y extraordinarias o excepcionales; “las primeras se ejercen por el Gobierno cuando no se han producido graves alteraciones del orden público material, o bien económico, social o ecológico”. Las segundas las adquiere el gobierno con la declaratoria de los estados de excepción³.

En nuestro país la constitución nacional del 91, en sus artículos 212 a 216, cambió el régimen de estado de sitio contenido en el anterior texto constitucional, consagrando en nuestro ordenamiento jurídico como estados de excepción el estado de guerra exterior⁴, el estado de conmoción interior⁵ y el estado de

¹ Cfr. PEREZ ESCOBAR, Jacobo; Derecho Constitucional Colombiano, Editorial Temis SA, octava edición, Bogotá DC, 2010, pág. 600

² Ibidem

³ Cfr. Ibidem

⁴ Artículo 212. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Guerra Exterior. Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y procurar el restablecimiento de la normalidad. | La declaración del Estado de Guerra Exterior sólo procederá una vez el Senado haya autorizado la declaratoria de guerra, salvo que a juicio del Presidente fuere necesario repeler la agresión. | Mientras subsista el Estado de Guerra, el Congreso se reunirá con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales, y el Gobierno le informará motivada y periódicamente sobre los decretos que haya dictado y la evolución de los acontecimientos. | Los decretos legislativos que dicte el Gobierno suspenden las leyes incompatibles con el Estado de Guerra, rigen durante el tiempo que ellos mismos señalen y dejarán de tener vigencia tan pronto se declare restablecida la normalidad. El Congreso podrá, en cualquier época, reformarlos o derogarlos con el voto favorable de los dos tercios de los miembros de una y otra cámara.



emergencia económica y social. En estas disposiciones el constituyente fijó “parámetros precisos para su declaratoria que además permitirían con oportunidad del control constitucional examinar la gravedad de los hechos invocados y definió los principios que se debían respetar al ejercer las facultades excepcionales”⁶. De igual forma quedaron contemplados los requisitos tanto formales como materiales que deben cumplirse tanto para su declaratoria como para su prorrogación, al igual que las medidas que pueden ser adoptadas para superar la situación de crisis⁷.

La Corte Constitucional⁸ ha señalado que la regulación y diferenciación de los estados de excepción realizada en la constitución del 91 demuestran el rechazo evidente de la Asamblea Nacional Constituyente frente al abuso de la figura del estado de sitio contenida en la constitución del 86 y responde a la decisión de garantizar la vigencia y eficacia de la constitución aun en situaciones de anormalidad, agregando que los estados de excepción se constituyen en la respuesta jurídica frente a este tipo de situaciones.

Particularmente, en cuanto al Estado de emergencia económica y social, el artículo 215 de la Constitución dispuso lo siguiente:

“Artículo 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los

⁵ Artículo 213. 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, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Conmoción Interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República. | Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos. | Los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el Estado de Conmoción y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público. El Gobierno podrá prorrogar su vigencia hasta por noventa días más. | Dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga del Estado de Conmoción, el Congreso se reunirá por derecho propio, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales. El Presidente le pasará inmediatamente un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaración. | En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar.

⁶ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-070 del 12 de febrero de 2009. M.P. Humberto Sierra Porto y Clara Helena Reales Gutiérrez

⁷ Ibidem

⁸ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-004 del 07 de mayo de 1999. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz



ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario. | Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. | Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente. | El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. | El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas. | El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo. | El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo. | El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia. | El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo. | Parágrafo. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento”.

De acuerdo con la doctrina el estado de emergencia económica social y política es “un desequilibrio de los factores de la vida económica, social y ecológica del país

PROCURADURÍA 26 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA

Carrera 3ª No 15-17 Piso 8 Oficina 802 Edificio Banco Agrario. Tel. 2614516

Ibagué (Tolima)

Página 4 de 24



capaz de producir una alteración de tal magnitud que la comunidad se vea alterada en los elementos que aseguran su propia existencia y la armonía social”⁹, no bastando que esa perturbación sea de cualquier naturaleza, sino que debe calificarse como grave.

Las disposiciones contenidas en los artículos 212 a 216 constitucionales, fueron desarrolladas por el legislador a través de la ley estatutaria 137 de 1994¹⁰, norma que contiene la reglamentación de los estados de excepción; pretendiéndose con este ordenamiento conservar o restablecer el orden, pero procurando al mismo tiempo sacrificar lo menos posible los derechos y libertades de las personas.

En cuanto a la naturaleza correspondiente a las normas que regulan los estados de excepción, la Corte Constitucional ha señalado:

*“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 ése 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”¹¹ (Subrayas y negrillas fuera de texto)*

Añadiendo la alta Corporación, que las normas expedidas con ocasión de su vigencia se justifican en la medida que restringen derechos y libertades, con el

⁹ Cfr. PEREZ ESCOBAR, Jacobo; Derecho Constitucional Colombiano, Editorial Temis SA, octava edición, Bogotá DC, 2010, pág. 619

¹⁰ De conformidad con lo señalado por el literal e) del artículo 152 de la Constitución Nacional, la regulación de los estados de excepción debe realizar a través de una ley estatutaria.

¹¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-179 del 13 de abril de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz



propósito de preservar aquellos o estas. Al respecto la alta Corporación ha señalado:

“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 destruídos 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 ése 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”¹².

Destacando nuestra guardiana de la Constitución que este el criterio que debe guiar el análisis de las normas expedidas al amparo del estado excepcional.

2.2.2. El control inmediato de legalidad. De conformidad con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 215 del ordenamiento superior, corresponde a la Corte Constitucional decidir si se encuentran ajustados a la carta los decretos legislativos que dicte el gobierno en uso de las facultades a que se refieren el estado de emergencia, económica y social. Igual sucede en cuanto al acto mediante el cual se declara el estado de excepción, tal como lo ha señalado esa Corporación¹³. Adicional a este control de tipo jurídico, estos actos se encuentran sujetos al control político que sobre los mismos ejerza el Congreso de la Republica, tal como lo señala el texto del artículo 215 antes citado.

Ahora, durante los estados de excepción y con ocasión de los mismos, pueden ser expedidos otro tipo de actos orientados a desarrollar o reglamentar los anteriores,

¹² Ibidem

¹³ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-820 del 02 de octubre de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño



concluyéndose de esta manera que son tres las clases de normas expedidas al amparo de los estados de excepción, tal como ha señalado el Consejo de Estado:

“De esta manera, resulta que al amparo de los estados de excepción - incluido el de la emergencia económica o social-, el Gobierno Nacional expide dos clases de normas: i) El decreto que declara el estado de excepción –que es un solo decreto, y ii) todos aquellos decretos que lo desarrollan, adoptando las medidas que implementan las soluciones legales para conjurar las crisis -y que suelen ser varios-. Estos últimos son los llamados a suspender las leyes que les sean incompatibles –tal como lo disponen los arts. 212 y 213 CP.-. o a derogarlos, como ocurre con la emergencia económica.

Otros decretos son los reglamentos de los anteriores, es decir, los que desarrollan los decretos con fuerza de ley dictados para conjurar la crisis.”¹⁴

Con la expedición de la ley 137 de 1994 "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia", se incluyó el control de legalidad frente a las normas a las que se refiere el inciso final de la anterior cita, es decir de los actos expedidos en aras de desarrollar o reglamentar el acto de declaratoria del estado de excepción o los decretos legislativos. El artículo 20 de esta norma, señaló al respecto lo siguiente:

ARTÍCULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.

Tal como se advierte, esta normatividad asignó al juez contencioso administrativo la competencia para decidir de oficio en cuanto a la legalidad de este tipo de actos. Esta norma fue posteriormente incluida en el artículo 136 de la ley 1437 de 2011 calificándolo como control inmediato, e incluyendo además la facultad al juez

¹⁴ CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo contencioso Administrativo. Sentencia del 16 de junio de 2009. Rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00. C.P. Enrique Gil Botero.



contencioso de aprehender de oficio el control de esta clase de actos, cuando el mismo no le haya sido enviado por parte de la entidad que lo expidió.

La Corte al momento de analizar la constitucionalidad del artículo 20 antes citado, señaló que el control de legalidad “constituye una limitación al poder de las autoridades administrativa, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”¹⁵

De acuerdo con lo señalado por el máximo tribunal de lo contencioso administrativo, el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la ley 137 de 1994 es *“un mecanismo de control a cargo de la Jurisdicción de lo Contencioso, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción”*¹⁶.

De conformidad con estas normas se advierte que la procedibilidad del medio de control inmediato de legalidad que nos ocupa, se encuentra sujeta al cumplimiento de los siguientes presupuestos:

- i) Que el acto objeto de control sea de carácter general; es decir, este medio de control no procede frente a actos particulares. Al respecto vale la pena tener presente cuando nos encontramos frente a uno u otro acto, lo cual ha sido explicado por el Consejo de Estado, señalando que “La diferencia entre los actos de contenido particular y general depende del grado de indeterminación que tengan los sujetos destinatarios del mismo, como lo ha precisado esta Sala: ‘Para diferenciar un acto administrativo general de uno particular es necesario tener presente los siguientes aspectos: El acto administrativo se entiende, entre otras perspectivas, como una decisión adoptada o expedida en función administrativa a través de la cual la autoridad crea, modifica o extingue una posición de una persona o conjunto de personas determinadas o indeterminadas frente a una norma de derecho (situación jurídica). El acto singular o particular no necesariamente tiene un destinatario único, por cuanto puede ir dirigido tanto a una persona como a un grupo determinado de personas; en tanto que el acto general se expide siempre para un grupo indeterminado de personas a quienes se les crea,

¹⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-179 del 13 de abril de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz

¹⁶ CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo contencioso Administrativo. Sentencia del 23 de noviembre de 2010. Rad. 11001-03-15-000-2010-00196-00. C.P. Ruth Stella Correa Palacio



modifica o extingue una situación jurídica, dependiendo de las conductas o roles que ellas mismas asuman”¹⁷.

- ii) Que el acto haya sido expedido en ejercicio de la función administrativa¹⁸, de tal manera que no son objeto de este medio de control los actos correspondientes a la función legislativa o la judicial, con la dificultad que se reconoce en ocasiones para realizar esta distinción¹⁹, pero, admitiendo como tal aquella por medio de la cual un órgano busca realizar el derecho y cumplir sus fines y cometidos.²⁰
- iii) En tercer lugar, que el acto corresponda al desarrollo de un Decreto Legislativo expedido en un estado de excepción.

Lo anterior es explicado por el máximo tribunal de lo contencioso administrativo, en los siguientes términos:

“Así las cosas, de la regulación mencionada, se determina claramente, que el control inmediato de legalidad, asignado al Consejo de Estado, pende en forma concurrente, de tres clases de factores competenciales: un **factor subjetivo de autoría**, en tanto el acto a controlar debe ser expedido por una autoridad nacional; un **factor de objeto**, que recaiga sobre acto administrativo general y un **factor de motivación o causa** y es que provenga o devenga, del ejercicio de la *“función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción”* (art. 136 inc. 1° CPACA)”²¹

En contraposición de lo anterior, debe indicarse que no son objeto del medio de control inmediato de legalidad, los actos que sean expedidos en ejercicio

¹⁷ CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda, subsección A. Sentencia del 04 de marzo de 2010, Expediente: 2003-00360-01(3875-03). M.P.: Dr. Alfonso Vargas Rincón.

¹⁸ El artículo 209 de la Constitución Nacional, dispone que “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”

¹⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-189 del 06 de mayo de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero

²⁰ Cfr. Ibidem

²¹ CONSEJO DE ESTADO. Sala especial de decisión No. 4. Auto del 22 de abril de 2020. Exp. Rad. 11001-03-15-000-2020-01166-00. M.P. Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez



de las competencias ordinarias de la entidad, es decir aquellas que puedan ser tomadas en condiciones de normalidad, aun si estas se adoptan en vigencia del estado de excepción; en la medida que para estos actos el ordenamiento jurídico ha consagrado otro tipo de medios de control, como es el de simple nulidad.

Con posterioridad la misma Corporación precisó de la siguiente forma las características del control de legalidad de los actos reglamentarios:

a) Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.

b) Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.

c) Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.

d) Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto 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.

En principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. Sin embargo, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137.



En el último tiempo, la Sala Plena²² ha venido precisando que el control es compatible con la acción pública de nulidad (artículo 84 del C.C.A), que puede intentar cualquier ciudadano para cuestionar los actos administrativos de carácter general.

De modo que el acto administrativo puede demandarse en acción de nulidad, posteriormente, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad. Por igual, la acción de nulidad por inconstitucionalidad, prevista en el artículo 237-2 de la C.P., resulta apropiada para cuestionar la validez de los actos administrativos expedidos en desarrollo de los decretos legislativos y a la luz de la Constitución.

Por eso, si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto.

d) La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. En cuanto a esta característica, la Sala ha dicho²³:

“Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto *erga omnes*, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de **cosa juzgada relativa**, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.

En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no empece ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma”.²⁴

²² CITA DE LA CITA. Ver., entre otras, las siguientes sentencias:

- Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez.

- Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549.

- del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

²³ CITA DE LA CITA. Sentencia del 23 de noviembre de 2010, expediente N° 2010-00196, M.P. Ruth Stella Correa Palacio

²⁴ CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo contencioso Administrativo. Sentencia del 05 de marzo de 2012. Rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00. C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.



Y en cuanto a los aspectos objeto de análisis, la jurisprudencia ha señalado lo siguiente:

“la existencia de **relación de conexidad** entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica. Asimismo se impone determinar su conformidad con las normas superiores que le sirven de fundamento, que son entre otras los mandatos constitucionales que regulan los estados de excepción (arts. 212 a 215), la Ley estatutaria de Estados de Excepción, el decreto de declaratoria del estado de excepción y -claro está- los decretos con carácter legislativo expedidos por el gobierno en virtud de la autorización constitucional para legislar por vía excepcional.

Examen jurisdiccional automático y oficioso que supone verificar lo relativo a la competencia de la autoridad que lo expidió, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines y la sujeción a las formas, la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción.

La Sala advierte que la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, parágrafo). Dado que no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al “resto del ordenamiento jurídico”. Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico²⁵.

2.3 CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

De acuerdo con lo antes expuesto, para establecer la legalidad de los actos objeto de control, se hace necesario, en primer lugar, analizar la procedencia del medio de control; para a continuación analizar aspectos como i) el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, ii) la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, iii) el carácter transitorio y la proporcionalidad de las medidas y iv) la conformidad con el ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que las medidas hacen parte de un conjunto de

²⁵ Ibidem



decisiones proferidas con la exclusiva finalidad de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. Lo anterior, atendiendo la metodología a la cual acude el máximo tribunal de lo contencioso administrativo en este tipo de casos²⁶

Así las cosas, se procederá a analizar el contenido del acto, y a continuación se realizará el control de legalidad en la forma planteada, en caso de ser procedente.

2.3.1 El acto objeto de control. Corresponde al decreto No 035 del 01 de abril de 2020, “POR EL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE Y DE MANERA EXCEPCIONAL Y TEMPORAL EL CALENDARIO TRIBUTARIO DEL MUNICIPIO DE RONCESVALLES TOLIMA PARA LA VIGECIA FISCAL 2020”; expedido por el alcalde del Municipio de Roncesvalles, en ejercicio de sus facultades constitucionales, legales y en especial las conferidas por el decreto nacional 461 de 2020 y el acuerdo municipal 37 de 2016. Adicionalmente en la parte motiva del decreto se remite a lo dispuesto en la resolución No 385 de 2020, expedida por el Ministerio de salud y Protección Social; decretos 417, 457 y 461 de 2020 expedidos por el Gobierno Nacional y el acuerdo municipal 037 de 2016 – Estatuto de Rentas Municipal.

Luego de citar este antecedente normativo, se indica en la parte motiva del decreto 035 de 2020 lo siguiente:

“Que a nivel local, el Honorable Concejo Municipal de RONCESVALLES – Tolima, mediante el artículo 72 del Acuerdo 37 de 2016 – Estatuto de Rentas Municipal, autoriza al gobierno Municipal para fijar los plazos para el cumplimiento de las obligaciones tributarias del impuesto de industria y comercio,

Que en los artículos 27, 74 y 93 del Acuerdo Municipal No 37 de 2016 se fija los plazos para el pago de los impuestos predial unificado, industria y comercio y retención en la fuente de industria y comercio, en el Municipio de RONCESVALLES Tolima.

Que la situación producida por el Coronavirus COVID-19 y sus eventuales derivaciones en el ámbito social, hacen necesario tomar medidas de prevención tendientes a brindar protección a los servidores del Municipio de Roncesvalles y a la ciudadanía en General, maximizando nuestros esfuerzos para que no se van afectados, teniendo en cuenta la potestad del

²⁶ Ibidem



Alcalde, por las facultades extraordinarias de modificar el calendario tributario.

Que para facilitar el cumplimiento de las citadas obligaciones tributarias teniendo en cuentas las restricciones de movilidad, se hace necesario modificar los plazos para la liquidación y pago de aquellas obligaciones tributarias a vencerse en el presente mes de marzo, así como de disponer de medios tecnológicos que permitan al contribuyente acceder a los formularios para autoliquidación, diligenciamiento electrónico o litográfico del tributo y el pago del mismo.”

En atención a lo anterior decreta:

ARTICULO PRIMERO: Modificar parcialmente y de manera extraordinaria el artículo 27 del Acuerdo Municipal No. 37 de 2016, el cual quedara así:

ARTICULO 27. Plazos y Estímulos Tributarios Para Pagar el Impuesto Predial Unificado: *El Impuesto Predial Unificado se causa a partir del primero (1) de enero del respectivo año fiscal, su liquidación será anual con el recibo oficial expedido en la Secretaría de Hacienda Municipal y su pago será por adelantado en la entidad financiera indicada por el ente territorial para dicho fin, por cada predio y por cada año gravable.*

Los contribuyentes que realicen el pago oportuno del Impuesto Predial Unificado, tendrán derecho a un descuento por pronto pago liquidado sobre el valor del impuesto predial unificado a pagar así:

TIPO	HASTA EL DIA	DESCUENTO O ESTIMULO
Primer Plazo	30 de junio	10%
Segundo Plazo	31 de julio	5%

Parágrafo 1. *A partir del 1º día de agosto del año 2020, el contribuyente que no haya cancelado el valor correspondiente al impuesto predial unificado se le cobrara el interés de mora equivalente al interés de usura autorizado periódicamente por la Superfinanciera. En concordancia con el artículo 33 del presente estatuto.*

ARTICULO SEGUNDO: Modificar parcialmente y de manera extraordinaria el artículo 74 del Acuerdo Municipal No. 37 de 2016, modificado por el artículo primero del Acuerdo No. 002 de 2018, el cual quedara así:

ARTÍCULO 74. Plazos y Estímulos Tributarios Para Pagar el Impuesto de Industria y Comercio y su complementario de Avisos y Tableros: *El Impuesto de Industria y Comercio y su complementario de Avisos y Tableros, se causa con base en los Ingresos Brutos Totales*



obtenidos de **FORMA ANUAL** del respectivo año fiscal; es decir, su liquidación será de la misma manera con la presentación de la declaración privada por su contribuyente en el formulario único nacional de declaración privada del impuesto del impuesto de industria y comercio, establecido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante Resolución 4056 del 01 de diciembre de 2017.

El plazo para la declaración y pago del Impuesto de Industria y Comercio, será el 30 de junio de 2020.

Parágrafo 1. A partir del 1º día de julio del año 2020, el contribuyente que no haya cancelado el valor correspondiente al impuesto de industria y comercio se le cobrará el interés de mora equivalente al interés de usura autorizado periódicamente por la Superfinanciera. En concordancia con el artículo 33 del presente estatuto.

ARTICULO TERCERO: Modificar parcialmente y de manera extraordinaria el artículo 93 del Acuerdo Municipal No. 37 de 2016, el cual quedara así:

ARTÍCULO 93. OBLIFACIÓN DE DECLARAR ICA RETENIDO: Las retenciones se declararán y pagarán mensualmente en el formulario establecido para tal efecto y la fecha de pago será el décimo día hábil de cada mes.

PARÁGRAFO 1: La declaración y pago de la retención en la fuente del impuesto de industria y comercio y sus complementarios correspondientes a los meses de marzo, abril y mayo de 2020, se deberá realizar en las siguientes fechas:

MES	FECHA DE PAGO Hasta el Día
Marzo de 2020	Mayo 13 de 2020
Abril de 2020	Junio 10 de 2020
Mayo de 2020	Julio 10 de 2020

PARÁGRAFO 2: La declaración y pago de la retención en la fuente del impuesto de industria y comercio y sus complementarios correspondientes a los meses de junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2020, se deberá realizar en las siguientes fechas:

MES	FECHA DE PAGO Hasta el Día
Junio de 2020	Julio 10 de 2020
Julio de 2020	Agosto 10 de 2020
Agosto de 2020	Septiembre 10 de 2020
Septiembre de 2020	Octubre 12 de 2020
Octubre de 2020	Noviembre 10 de 2020
Noviembre de 2020	Diciembre 10 de 2020
Diciembre de 2020	Enero 11 de 2021

PARÁGRAFO 3: Los agentes de retención del impuesto de industria y comercio responderán por las sumas que estén obligados a retener.



ARTICULO CUARTO: Ordenar publicar la presente resolución en la Página Web de la Alcaldía Municipal de **RONCESVALLES** Tolima.

ARTICULO QUINTO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su comunicación y publicación, la cual se surte con el cargue en la Página Web de la Alcaldía Municipal de **RONCESVALLES** Tolima.

2.3.2 Los presupuestos de procedencia. De conformidad con lo expuesto con anterioridad, la competencia del Tribunal Administrativo del Tolima en este caso, de acuerdo con lo señalado en los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011; se encuentra circunscrita a la existencia de tres presupuestos que se deben cumplir de forma simultánea. En primer lugar, que la medida sea expedida por una entidad del orden territorial del Departamento del Tolima; en segundo lugar, que el acto sea de carácter general; y, en tercer lugar, que esa medida provenga del ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

Al respecto se debe indicar que efectivamente nos encontramos ante un acto administrativo de carácter general, en la medida que existe indeterminación de los sujetos destinatarios de estos. Acto que fue expedido por el alcalde del Municipio de Roncesvalles (Tolima) en ejercicio de la función administrativa de la cual es titular y durante del Estado de excepción declarado mediante decreto 417 de 2020.

En cuanto al tercero de los presupuestos antes señalados, el suscrito agente el Ministerio Público considera que no se puede tener por cumplido; toda vez que, si bien el acto en mención fue expedido en ejercicio de una función administrativa, en momento alguno se pueda afirmar que el mismo conlleve el desarrollo de alguno de los decretos legislativos, expedidos con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia.

Es claro que en el decreto 035, el señor Alcalde se remite a lo dispuesto en los decretos 417, 457 y 461 de 2020, sin embargo, en criterio del suscrito funcionario en realidad no existe un desarrollo de estos, tal como se explica a continuación.

En cuanto al decreto 417 de 2020 “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y ecológica en todo el territorio Nacional”, debo señalar que en un par de conceptos presentados al inicio de la declaratoria del estado de excepción deje planteada la posibilidad que la entidad territorial



desarrollara de forma directa el decreto que declaraba el estado de excepción; sin embargo, luego de analizar con mayor detenimiento este aspecto, considero que en realidad la facultad para desarrollar el decreto que declara el estado de excepción se encuentra a cargo exclusivamente del Gobierno Nacional, quien lo realiza a través de decretos legislativos, mediante los cuales adopta en realidad las medidas para conjurar el estado de excepción. De tal manera que el desarrollo permitido a las entidades del orden territorial a través de medidas de carácter general, es el de los decretos legislativos.

Lo anterior, es reconocido por el artículo 20 de la ley 137 de 1994, cuando señala:

ARTÍCULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

En este orden de ideas, quedaría claro que la sola remisión que se haga en el acto expedido por la entidad territorial al decreto 417 de 2020, no sirve de fundamento suficiente para tener por cumplido este requisito.

El Alcalde Municipal también se remite al decreto 461 de 2020, motivo por el cual se hace necesario citar lo dispuesto en esta norma, a efectos de verificar si existe correspondencia con lo dispuesto en el decreto municipal; decreto que en su parte motiva señala lo siguiente:

Que los efectos económicos negativos generados por el nuevo coronavirus COVID-19 requieren de la atención y concurso de las entidades territoriales a través de la adopción de medidas extraordinarias que contribuyan a financiar las acciones para enfrentar las consecuencias adversas económicas y sociales generadas por esta pandemia, así como a mitigar sus efectos.

Que los efectos que se derivan de las circunstancias que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica afectan el derecho al mínimo vital de los hogares más vulnerables, por lo que se requieren adoptar medidas excepcionales con el fin de brindar apoyos económicos a la población más desprotegida.

Que se han identificado limitaciones presupuestales en el orden territorial que impiden la asignación eficiente y urgente de los recursos que demandan las actuales circunstancias señaladas en el Decreto 417 de 2020, por lo que se hace necesario una modificación normativa de orden temporal mediante las medidas a que hace referencia el presente Decreto.

PROCURADURÍA 26 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA

Carrera 3ª No 15-17 Piso 8 Oficina 802 Edificio Banco Agrario. Tel. 2614516

Ibagué (Tolima)

Página 17 de 24



Que algunas leyes, ordenanzas y acuerdos han dispuesto destinaciones específicas de recursos de las entidades territoriales, que requieren ser modificadas para hacer frente a las necesidades urgentes, inmediatas e imprevisibles que se derivan de la emergencia sanitaria.

Que, dada la demanda de recursos para atender las crecientes necesidades generadas con la emergencia sanitaria, resulta necesario autorizar temporalmente a las entidades territoriales para que, en el marco de su autonomía, puedan reorientar el destino de las rentas que por ley, ordenanza o acuerdo tienen destinación específica, de forma tal que puedan disponer eficientemente de estos recursos, con el objetivo de atender la emergencia.

Que la normativa presupuestal ha dispuesto una serie de requisitos para ejecutar los recursos por parte de las entidades territoriales, entre otros, señalando que los gobernadores y alcaldes deben acudir a las asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales.

Que ante la inmediatez con la que se requieren los recursos y la necesidad urgente de su ejecución, la flexibilización de estos requisitos en materia presupuestal es una herramienta indispensable y proporcional para contribuir con la adopción de las medidas para conjurar la crisis o impedir la extensión de los efectos de la emergencia sanitaria.

Que, como consecuencia de la emergencia sanitaria, se generará una afectación al empleo por la alteración de diferentes actividades económicas de los comerciantes y empresarios que afectarán los ingresos de los habitantes y el cumplimiento de los compromisos previamente

adquiridos, por lo que es necesario promover mecanismos que permitan la mitigación de los impactos económicos negativos.

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, en todo caso, 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, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020, y únicamente durante su vigencia.

En consecuencia, decreta:

Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia



Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020. En este sentido, para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o consejo municipales. Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo.

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

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

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

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

Tal como se advierte, el decreto 461 autoriza a los alcaldes y gobernadores para realizar lo siguiente sin necesidad de contar con autorización previa de los concejos y asambleas departamentales:

1. Reorientar rentas de destinación específica.
2. Realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales cuya competencia este a cargo de concejos municipales y asambleas departamentales
3. Reducir las tarifas de impuestos de la correspondiente entidad territorial.

Lo anterior, se confirma con lo señalado en la parte motiva de la misma norma en donde se advierte la necesidad de facultar de forma excepcional a los alcaldes y gobernadores para asignen de forma eficiente los recursos recaudados a efectos combatir la pandemia, o disminuir las tarifas de los mismos, en aras de paliar los efectos de la misma.



Ahora, si tenemos en cuenta que mediante el decreto 035 el Alcalde decidió fue modificar parcialmente y de manera extraordinaria el acuerdo municipal que contiene el estatuto tributario de la entidad, ajustando de esta manera el calendario tributario contemplado en el mismo, es decir amplia los plazos para la declaración y pago de estos tributos; se hace evidente que el alcalde en momento alguno desarrolla el decreto legislativo al que hace referencia, pues es claro que el decreto 461 de 2020 en momento alguno le confiere facultades de esa naturaleza, pues tal como se indicó las facultades conferidas son para realizar actuaciones relacionadas con el presupuesto y muy distintas a las utilizadas por la autoridad municipal.

Con la lectura del decreto 035 queda claro que el fundamento de las decisiones tomadas por parte de él alcalde de Roncesvalles; nada tienen que ver con los decretos 417 y 461 de 2020 y más bien corresponden a facultades ordinarias que le han sido conferidas al mandatario Municipal o al concejo municipal para que sean ejercidas en cualquier momento, y no necesariamente durante un estado de excepción; lo cual debe analizarse en un medio de control diferentes al que nos ocupa; así sea que se advierta una extralimitación del mandatario en el ejercicio de sus funciones.

En el decreto 035, el alcalde municipal también se remite también al decreto 457 expedido por el gobierno nacional el 22 de marzo de 2020; sin embargo, es claro que este decreto no tiene la condición de ser decreto legislativo, lo cual queda en evidencia al analizar su motivación constitucional, en la medida que no se remite a los artículos 212 a 216 de la constitución que regulan los estados de excepción. Además, si bien este decreto está suscrito por varios ministros y hasta un director de departamento administrativo²⁷, la realidad es que no se encuentra suscrito por los 18 ministros del despacho, tal como lo exige la constitución nacional para los decretos legislativos²⁸. El incumplimiento de estos requisitos impide que el decreto 457 de 2020 pueda ser considerado como decreto legislativo; de tal manera que la cita que de él realiza el decreto 035, no convierte a este último en un acto objeto del control inmediato de legalidad.

²⁷ El decreto 457 está suscrito por doce (12) ministros.

²⁸ ARTICULO 214. Los Estados de Excepción a que se refieren los artículos anteriores se someterán a las siguientes disposiciones: 1. Los decretos legislativos llevarán la firma del Presidente de la República y todos sus ministros y solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del Estado de Excepción.



Además de lo anterior, el decreto 457 de 2020, regula aspectos relacionados con el aislamiento preventivo, mas no temas presupuestales; de tal manera que en momento alguno puede considerarse que este siendo desarrollado por el decreto municipal 035.

El suscrito agente del Ministerio Público es consciente que existen pronunciamientos del Consejo de Estado, en el que plantea una tesis amplia, en cuanto a los actos objeto del medio de control inmediato de legalidad; de acuerdo con la cual para ello basta que el acto y sus medidas guarden íntima o específica relación con la situación que originó el Estado de excepción²⁹. Sin embargo, en mi criterio, esta posición ha sido totalmente minoritaria en la alta Corporación, pues el precedente en esta materia en el Consejo de Estado es que **solo son pasibles del medio de control los actos emitidos en desarrollo de las facultades conferidas en el decreto que declara el Estado de Excepción o en los decretos legislativos expedidos bajo su vigencia.**

El pasado 15 de abril, mediante auto de ponente, el Consejo de Estado señaló que, atendiendo las particulares circunstancias en las cuales atravesaba el país, con ocasión de la pandemia generada por el coronavirus, era posible extender el control judicial a los actos expedidos en ejercicio de la función administrativa, así no se derivaran de los decretos legislativos, con el propósito de garantizar la tutela judicial efectiva³⁰

²⁹ Auto de fecha 15 de abril de 2020, proferido dentro del expediente 11001-03-15-000-2020-01006-00, con ponencia del Dr. William Hernández Gómez.

³⁰ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda auto de fecha 15 de abril de 2020, proferido dentro del expediente 11001-03-15-000-2020-01006-00. M.P. Dr. William Hernández Gómez. “De acuerdo con lo precedente, este despacho considera que desde el punto de vista convencional y constitucional, el medio de control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del CPACA23 tiene como esencia el derecho a la tutela judicial efectiva, y ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia de la covid-19, es posible extender el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa que no solo se deriven de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional. Esto significa que los actos generales emanados de las autoridades administrativas que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, aunque también pudieran fundamentarse en las competencias definidas en el ordenamiento en condiciones de normalidad, dadas las circunstancias excepcionales, puede suceder que se presente la confluencia de propósitos y la superposición de competencias, lo cual autoriza al juez del control inmediato que avoque el conocimiento con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva. Esta tesis se fundamenta en la necesidad de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas que tienen limitada su movilidad, como ocurre en la actualidad en Colombia, por la notoria situación de anormalidad desde la declaratoria del estado de emergencia y en cuarentena nacional obligatoria desde el 24 de marzo de 2020(24), con la restricción de su libertad de locomoción y de acceso a



Lo argumentando en esta decisión tenía como fundamento las medidas adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura, que condujeron a que el servicio presencial en la administración de justicia no se estuviera prestando, salvo algunas excepciones; impidiéndose el acceso a la administración de justicia a través de los medios ordinarios de control para demandar los actos generales emanados de las autoridades públicas, como es el caso de la nulidad simple.

Sin embargo, debe señalarse que el pasado 25 de abril del presente año, el Consejo Superior de la Judicatura, expidió el acuerdo No PCSJA20-11546, “Por medio del cual se prorrogan las medidas de suspensión de temimos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor”, en donde incluyó el medio de control de simple nulidad contra los actos administrativos que se hayan expedido desde la emergencia sanitaria, dentro de las excepciones a la suspensión de términos en materia contencioso administrativa

Adicional a lo anterior, el auto en mención plantea varias problemáticas que impiden que se tenga como precedente aplicable, toda vez que desconoce el principio de reserva de ley, consagrado en el artículo 152 constitucional, de acuerdo con el cual los Estados de excepción deben ser regulados por el Congreso de la República a través de una Ley Estatutaria. Tal como se indicó anteriormente, en el propio auto se reconoce que pretende modificar o ampliar el objeto del medio de control inmediato de legalidad consagrado en una Ley Estatutaria por la autoridad judicial so pretexto de proteger el derecho a la tutela judicial Efectiva, lo cual no es procedente; más aun si las circunstancias allí planteadas ya cambiaron, y en la actualidad la tutela judicial efectiva no se puede tener por desconocida.

Lo anterior sin dejar de lado que el auto en mención en realidad no es coherente frente a la modificación o ampliación del objeto o medio de control para garantizar la tutela judicial efectiva ante la suspensión de términos decretada por el Consejo Superior de la Judicatura y la decisión que se toma; en la medida que al final decidió no avocar conocimiento.

servicios considerados como no esenciales, lo que dificulta en muchos casos la posibilidad de acudir a la administración de justicia a través de los medios ordinarios establecidos en el ordenamiento jurídico para controlar la actuación de las autoridades.”

PROCURADURÍA 26 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA

Carrera 3ª No 15-17 Piso 8 Oficina 802 Edificio Banco Agrario. Tel. 2614516

Ibagué (Tolima)

Página 22 de 24



De esta manera, considero que queda sin fundamento el argumento expuesto en el auto del 15 de abril antes citado para extender el conocimiento del medio de control inmediato de legalidad a actos que no desarrollen los decretos legislativos.

Es más, el propio magistrado sustanciador del caso en mención, manifestó su cambio de posición al respecto en auto proferido el pasado 20 de mayo, señalando al respecto lo siguiente:

“De acuerdo con lo precedente, dado que se habilitó la posibilidad de que las personas accedan a la administración de justicia a través de los medios ordinarios para demandar los actos generales emanados de las autoridades públicas (v. gr. nulidad simple), ha de entenderse que el control inmediato de legalidad consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, procede frente las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan **«como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción»**, sin incluir a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, que no pendan directamente un decreto legislativo.

En conclusión, en estos casos, a partir del cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, del Consejo Superior de la Judicatura, prorrogado por el Acuerdo PCSJA20-11549 del 7 de mayo de la misma anualidad, **el espectro de los actos susceptibles de tener control inmediato de legalidad se limita a aquellos actos generales emitidos para desarrollar directamente los decretos legislativos, al tenor de lo dispuesto en las normas legales antes referidas.**³¹ (Subrayas y negrillas mías)

CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas, el suscrito Procurador 26 Judicial II Administrativo, solicita de manera respetuosa al Honorable Tribunal Administrativo, adoptar como medida de saneamiento en el presente tramite, la revocatoria del auto mediante el cual se admitió el presente control inmediato de legalidad, decidiendo en consecuencia no avocar conocimiento.

³¹ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda auto de fecha 20 de mayo de 2020, proferido dentro del expediente 11001-03-15-000-2020-01958-00. M.P. Dr. William Hernández Gómez



En la eventualidad que no se acceda a lo anterior, de manera respetuosa solicito al despacho declararse inhibido para pronunciarse de fondo en el presente trámite judicial.

Del señor Magistrado.

Con todo respeto,

WILLIAM CRUZ ROJAS

Procurador 26 Judicial Administrativo II

Suscrito mediante firma escaneada

(Artículo 11 Dto. 491 de 2020)

REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
SECRETARIA

CONSTANCIA SECRETARIAL

Ibagué, Junio diez (10) de dos mil veinte (2020)

En la fecha, se remite el expediente CA-00146 al despacho del dr. ANGEL IGNACIO ALVAREZ SILVA, para estudio.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. V. Ayala Palomá', written in a cursive style.

MARÍA VICTORIA AYALA PALOMÁ
Secretaria

REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
SECRETARIA

CONSTANCIA SECRETARIAL VENCE TÉRMINO

Ibagué, Junio diez (10) de dos mil veinte (2020)

Se deja constancia de que el 9 de junio de 2020, venció el término con que contaba el Procurador Judicial para emitir concepto, allegando escrito el 8 de junio de 2020, el Procurador Judicial 26.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. V. Ayala Palomá', written in a cursive style.

MARÍA VICTORIA AYALA PALOMÁ
Secretaria