

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

Ibagué, diecisiete (17) de julio de dos mil veinte (2020).

**RADICACIÓN:** CA-00184  
**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - ESTADO DE EXCEPCION  
**AUTORIDAD:** ALCALDE MUNICIPAL DE ALVARADO, TOLIMA  
**TEMA:** Decreto No. 033 de 2020 (abril 6)  
**REFERENCIA:** *“Por medio del cual se modifica de forma excepcional y transitoria el plazo de pago de los tributos del municipio de Alvarado, establecido en los artículos 26 y 100 del acuerdo 08 de 11 de junio de 2016, estatuto de rentas del municipio de Alvarado Tolima”.*

Surtido el trámite correspondiente y al no advertirse causal de nulidad de lo actuado, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima<sup>1</sup> a pronunciarse sobre el control automático de legalidad del Decreto 033 del 6 de abril de 2020 *“Por medio del cual se modifica de forma excepcional y transitoria el plazo de pago de los tributos del municipio de Alvarado, establecido en los artículos 26 y 100 del acuerdo 08 de 11 de junio de 2016, estatuto de rentas del municipio de Alvarado Tolima”* proferido por el Alcalde de Alvarado - Tolima, conforme lo consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 151 -numeral 14- y 185 del C. de P. A. y de lo C. A., con fundamento en los razonamientos que se pasan a exponer.

### ANTECEDENTES

El 20 de abril de 2020 fue recibido vía correo electrónico de la oficina judicial reparto para estudio, el Decreto 033 del 6 de abril del 2020 proveniente del Municipio de Alvarado Tolima.

El 21 de abril de 2020 esta Corporación avocó conocimiento del asunto, ordenando además que 1. por Secretaría se fijara un aviso sobre la existencia del proceso por el

---

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

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

Se invitó a las entidades públicas, organizaciones privadas, a expertos sobre la materia, y de manera especial a la Presidencia de la República, y a los Ministerios del Interior, Defensa y de Salud a que presentaran sus conceptos. Igualmente se solicitó a la entidad territorial que allegara todos los antecedentes administrativos; y finalmente se dispuso, que en su momento, se correría traslado al Ministerio Público para emitir concepto. Todo lo cual se tramitaría a través de los correos institucionales de cada autoridad.

El 22 de abril de 2020 se surtieron las notificaciones personales al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a los Ministerios del Interior, Defensa y de Salud, al Municipio de Alvarado y al Procurador 27 Judicial II en lo Administrativo. El 22 de abril de 2020 se adelantó la publicación del aviso en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Dentro del término de traslado se allegaron 2 conceptos<sup>2</sup>.

El 21 de mayo de 2020 el expediente pasó al Despacho para elaborar proyecto de fallo.

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

El acto objeto del presente control inmediato de legalidad es el Decreto 033 del 6 de abril del 2020 dictado por el Alcalde Municipal de Alvarado, cuyo texto es el siguiente:

*“DECRETO NUMERO 033  
(06 de abril de 2020)*

*“Por medio del cual se modifica de forma excepcional y transitoria el plazo de pago de los tributos del municipio de Alvarado, establecido en los artículos 26 y 100 del acuerdo 08 de 11 de junio de 2016, estatuto de rentas del municipio de Alvarado Tolima”*

*EL ALCALDE DE ALVARADO TOLIMA En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución Política, decreto 417 de 2020, artículo 20 del Decreto 461 de 2020 y*

#### **CONSIDERANDO**

*Que la Organización Mundial de la Salud -OMS- declaró el 11 de marzo pandemia con ocasión a las corrientes del brote del Coronavirus COVID19, instando a los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas con el fin de redundar en la mitigación del contagio*

---

<sup>2</sup> El Ministerio de Justicia y del Derecho y el señor Agente del Ministerio Público destacado en la Corporación emitieron concepto, mediante memoriales remitidos vía electrónica.

*Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y la Protección Social, declaró la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Coronavirus - COVID-19- en Colombia.*

*Que en Virtud de -la situación sanitaria presente a nivel mundial, y en razón a la emergencia decretada en el Territorio Nacional, el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres en reunión extraordinaria de 20 de marzo de 2020, votó unánimemente por parte de los asistentes y se recomendó la declaratoria de situación de calamidad pública, en busca de fortalecer y de garantizar la prestación del servicio esencial de salud en el Municipio de Alvarado, procurando minimizar los efectos de la pandemia declarada por la OMS relacionada con el coronavirus COVID-19.*

*Que en virtud de lo anterior el alcalde municipal de Alvarado por medio del decreto 025 de 20 de marzo de 2020 DECLARA LA SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE ALVARADO.*

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

*Que ante la eventualidad el alcalde del Municipio de Alvarado procedió a expedir el Decreto No. 028 marzo 23 de 2020 "Por medio del cual se adoptan las medidas de orden público decretadas por el presidente de la República a través del Decreto Nacional 457 del 22 de marzo de 2020", lo anterior con el fin de preservar la vida, salud, seguridad de los habitantes del Municipio de Alvarado.*

*Que de conformidad con las restricciones adoptadas por el gobierno Nacional, en concurso con las Gobernaciones y Alcaldías, generan cambios radicales en las dinámicas habituales de la administración y de los contribuyentes, motivando el cese de actividades, cierre de locales comerciales, disminución, en la atención de los bancos habilitados para la presentación y pago de las obligaciones tributarias, dificultando el cumplimiento de estas, adicionalmente las problemáticas sociales y económicas generadas por las medidas y restricciones, tomadas,*

*Que, como consecuencia de lo anterior, se hace necesario adoptar medidas adicionales y complementarias que permitan conjurar el estado de calamidad pública existente que está produciendo una crisis económica y social de inmensas proporciones, pues afecta todas las actividades de producción y comercialización bienes, así como la prestación de todo tipo de servicios, al punto de paralizar en altísimo porcentaje la economía local.*

*Que el presidente de la república expidió el decreto 417 de 17 de marzo de 2020, mediante el cual, se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto. Tiempo durante el cual el Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política.*

*Que siguiendo la línea considerativa del decreto 417 es deber del Estado, y en este caso del Municipio de Alvarado, tomar medidas de carácter económico que permitan a los habitantes destinar sus recursos a la satisfacción de las necesidades básicas.*

*Que la Constitución Política en el inciso tercero del artículo 215 dispone que el presidente de la República en el curso de la emergencia económica, social y ecológica podrá expedir decretos que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia y podrá “en forma transitoria” establecer nuevos tributos o modificar los existentes.*

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

*Que igualmente, en el referido decreto, se dispuso la Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de tarifas de impuestos territoriales. Facultando a los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales que es deber del Alcalde Municipal en virtud de las razones antes expuestas, y en atención a las autorizaciones otorgadas a través de las facultades constitucionales previas en el inciso 3” del artículo 215 de la Constitución Política, adoptar medidas tributarias necesarias para conjurar la inminente crisis e impedir la extensión de sus efectos, en las diferentes actividades comerciales, empresariales e incluso en los hogares.*

*Que por lo anterior, y en razón a la inmediatez con la que se requiere afrontar el impacto económico de la emergencia ocasionada por el Coronavirus COVID-19, este despacho atendiendo las facultades otorgadas temporalmente, procederá a modificar el plazo hasta ahora contemplado para el pago de los impuestos territoriales con sus correspondientes descuentos, dado que el término actualmente vigente fue previsto para situaciones económicas normales e incluidas en el estatuto tributario aprobado por acuerdo número 08 de 2016.*

*Que, en virtud de lo anterior,*

#### DECRETA

*ARTÍCULO PRIMERO: Ajustar el calendario tributario de forma excepcional y transitoria del Municipio de Alvarado establecido en los artículos 26 y 100 del acuerdo 08 de 11 de junio de 2016, estatuto de rentas*

*ARTICULO SEGUNDO: El artículo 26 del acuerdo 08 de 2016 quedara así: LOS PLAZOS Y ESTIMULOS TRIBUTARIOS PARA PAGAR EL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO, quedara así*

HASTA EL DIA	DESCUENTO O ESTIMULO
30 DE JUNIO	20%
31 DE AGOSTO	10%
30 DE SEPTIEMBRE	5%

*ARTICULO TERCERO: El artículo 100 del acuerdo 08 de 2016 quedara así: LOS PLAZOS Y ESTIMULOS TRIBUTARIOS PARA PAGAR EL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y SU COMPLEMENTARIOS DE AVISOS Y TABLEROS, quedara así:*

HASTA EL DIA	DESCUENTO O ESTIMULO
--------------	----------------------

30 DE JUNIO	10%
31 DE AGOSTO	5%

*ARTICULO CUARTO: la ampliación de los plazos previstos en el presente decreto, rigen de manera excepcional y transitoria para el año gravable 2020, como medida de alivio al estado de emergencia económica y social para los contribuyentes del municipio de Alvarado, generado por la propagación de la pandemia COVID-19.*

*ARTICULO QUINTO: El presente decreto rige a partir de su expedición.*

*PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.*

*Dado en Alvarado a los seis (6) días del mes de abril de 2020*

*HENRY HERRERA VIÑA  
Alcalde Municipal*

*Proyecto: G. Montoya. Asesor Administrativo*

*Reviso: Luz Adriana Fajardo Villalobos Z, Secretaria de Hacienda".*

#### **Intervenciones.**

##### **Ministerio de Justicia y del Derecho.**

Manifiesta que las normas sujetas a control automático por parte la Corporación, no hacen referencia a temas del sector justicia en particular, en razón de ello, se abstiene de intervenir dentro del proceso (oficio MJD-OFI20-0012006-DOJ-2300 del 24 de abril del 2020, remitido vía electrónica).

##### **Agente del Ministerio Público.**

Indica que el Decreto 033 del 6 de abril de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Alvarado; se encuentra fundamentado en las competencias habilitantes otorgadas en el Decreto Legislativo 461 de 2020. El establecimiento de descuento por el pago en determinadas fechas del impuesto, se traduce en una reducción del valor del mismo y con ello afecta la tarifa del impuesto. Por lo tanto, la medida de descuento o estímulo por el pronto pago, se constituye en un desarrollo del Decreto Legislativo 461 de 2020.

Señala que la ampliación del plazo para el pago con descuentos durante cada uno de los segmentos de plazo, se ajustan al espíritu del Decreto Legislativo 461 de 2020, pues su filosofía es dar alivios a los contribuyentes, alivios que se traducen en la extensión del plazo para el pago, así como estímulos en la reducción del valor del impuesto a pagar, teniendo en cuenta la afectación que para los ingresos de los contribuyentes ha significado la crisis económica generada por la pandemia del coronavirus - COVID-19.

Expresa que la habilitación establecida en el artículo segundo del Decreto Legislativo 461 de 2020, es en razón y con ocasión a los efectos económicos negativos que ha generado la pandemia del COVID-19, tanto para los hogares, comerciantes y empresarios y en general a la economía del país; habilitación que es temporal, al

disponer el artículo cuarto del Decreto 033 del 6 de abril de 2020, que la ampliación de los plazos es excepcional y transitoria para el año gravable 2020, se ajusta al espíritu y consignación expresa del artículo segundo del Decreto Legislativo 461 de 2020.

Concluye solicitando a la Corporación se sirva declarar la legalidad del Decreto 033 del 6 de abril de 2020 *“Por medio del cual se modifica de forma excepcional y transitoria el plazo de pago de los tributos del municipio de Alvarado, establecido en los artículos 26 y 100 del acuerdo 08 de 11 de junio de 2016, estatuto de rentas del municipio de Alvarado Tolima”*, expedido por el alcalde municipal de Alvarado; respecto al objeto y efectos del Control Inmediato de Legalidad (concepto No. 077 del 20 de mayo del 2020, remitido vía correo electrónico).

## CONSIDERACIONES

### Competencia.

De conformidad con los artículos 215 de la Carta, 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 151 -14- y 185 del C. de P.A. y de lo C.A. y de la Sentencia No. C-179 de 94 de la Corte Constitucional; la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima es competente, por el factor objetivo y funcional, en única instancia, para estudiar la legalidad el Decreto 033 del 6 de abril *“Por medio del cual se modifica de forma excepcional y transitoria el plazo de pago de los tributos del municipio de Alvarado, establecido en los artículos 26 y 100 del acuerdo 08 de 11 de junio de 2016, estatuto de rentas del municipio de Alvarado Tolima”*, expedido por el alcalde municipal de Alvarado, ya que el medio de control judicial nominado Control Inmediato de Legalidad, es procedente para examinar *“Las medidas de carácter general”*, *“que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa”* y *“como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción”*. En éste caso, el **Decreto legislativo 461 de marzo 22 de 2020** *“Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecología declarada mediante el Decreto 417 de 2020”*, expedido por el Gobierno Nacional en desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.

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

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

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

Éstos Decretos legislativos están encaminados a conjurar las crisis sociales causadas por *“Guerra exterior”*<sup>3</sup>, o *“En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia*

<sup>3</sup> Artículo 212 de la Constitución Política de Colombia.

*ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía*<sup>4</sup>, ora *“ Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública”*<sup>5</sup>.

La asunción de tareas legislativas por el Gobierno tiene dos controles básicos, i. el control político a cargo del Congreso de la República<sup>6</sup>, y ii. el control jurídico propiamente dicho, a cargo de la Corte Constitucional.

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

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

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

El aislamiento social -voluntario u obligatorio- trajo por consecuencia la suspensión de muchas actividades de la comunidad, de entre ellas, la administración de justicia; ello implicó la suspensión de términos judiciales, y en principio, el órgano que administra la prestación del servicio esencial de administración de justicia solo exceptuó la actividad protectora de los derechos fundamentales a través de la acción de tutela y del habeas corpus<sup>7</sup>, -el sistema penal nunca se paralizó para los efectos de resolver peticiones de libertad-. Luego se amplió la excepción a los medios de control

---

<sup>4</sup> Artículo 213 Ib.

<sup>5</sup> Artículo 215 Ib.

<sup>6</sup> A través de juicio de responsabilidad por cualquier abuso que los miembros del Gobierno o del Gobierno Nacional cometan en el ejercicio de las facultades respectivas, y a través de la atribución que esa Corporación tiene para modificar o derogar en cualquier época las medidas tomadas mediante los decretos legislativos.

<sup>7</sup> Consejo Superior de la Judicatura, Acuerdos Nos. PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526 de marzo de 2020, PCSJA20-11527, PCSJA20-11528 y PCSJA20-11529 de 25 de marzo de 2020.

de Nulidad por inconstitucional y Nulidad<sup>8</sup> y en el día de nona, a casi toda la actividad judicial<sup>9</sup>.

Evidentemente la vía ordinaria permitiría ejercer plenamente el sistema de los controles entre las diferentes ramas del poder público establecidos en la Constitución; aunque, debe precisarse, no por la vía de control constitucional automático -control inmediato de legalidad-, sino por intervención de cualquier persona<sup>10</sup> o ciudadano<sup>11</sup>, instrumentos jurídicos que recién se volvieron a habilitar a la sociedad colombiana por el Acuerdo PCSJA20-11546 del pasado 25 de abril.

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

Parece necesario que haya que repetirlo, los estados de excepción aluden al concepto jurídico político de orden público *“El régimen de libertades, suprema ratio del Estado de derecho, tiene como supuesto necesario la obediencia generalizada a las normas jurídicas que las confieren y las garantizan. A ese supuesto fáctico se le denomina orden público y su preservación es, entonces, antecedente obligado de la vigencia de las libertades. Formular una definición lógicamente satisfactoria de orden público es empresa desalentadora, pues el ingrediente evaluativo que en ella va implícito, impide ganar una noción objetiva, universalmente reconocible. De allí el peligro de usarla como condición o límite del ejercicio de un derecho, pues cada vez que se procede de ese modo, y en ocasiones resulta inevitable hacerlo, se libra su inmensa forma vacía a la discreción de un funcionario que con su propio criterio ha de llenarla. El único control de su evaluación, entonces, estará constituido por el*

---

<sup>8</sup> Consejo Superior de la Judicatura, Acuerdo No. PCSJA20-11532 del 26 de abril del 2020 y PCSJA20-11546 del pasado 25 de abril.

<sup>9</sup> C. S. de la J, A PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020 *“Por medio del cual se proroga la suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor”*.

<sup>10</sup> C. de P.A. y de lo C.A., **“ARTÍCULO 137. NULIDAD.** *Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió. También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.*

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

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

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

<sup>11</sup> C. de P.A. y de lo C.A. **“ARTÍCULO 135. NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD.** *Los ciudadanos podrán, en cualquier tiempo, solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, cuya revisión no corresponda a la Corte Constitucional en los términos de los artículos 237 y 241 de la Constitución Política, por infracción directa de la Constitución.*

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

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

telos del Estado de derecho y éste, preciso es admitirlo, es también pasible de más de una valoración.”<sup>12</sup>-, que en la doctrina de la Corte Constitucional<sup>13</sup>, implica, i. el responsable del orden público es el Presidente de la República, ii. los Gobernadores y Alcaldes, en esta materia, iii. son sus Agentes en cada circunscripción territorial; por lo tanto, en los estados de excepción, iv. las autoridades territoriales son jerárquicamente subalternos del Presidente de la República, v. deben cumplir estrictamente y sin extralimitación, los parámetros que el Ejecutivo nacional considera conveniente para conjurar la crisis, vi. los Gobernadores y Alcaldes no son pues, ruedas sueltas en el andamiaje institucional.

En desarrollo de la previsión tal, el Congreso de la República expidió la Ley 137 de 1994 “Ley estatutaria de los Estados de Excepción”, que por mandato superior debió ser examinada previamente por la Corte Constitucional en su condición de Guardiana de la Carta<sup>14</sup>; precisando en el artículo 20 del proyecto se previó “Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.” En ese mismo sentido, el control judicial en concreto fue desarrollado por los artículos 136 y 151 numeral 14 de la Ley 1437 de 2011, con los recovecos del artículo 185 Ib.

Por manera pues, la Sentencia No. C-179 de 94<sup>15</sup>, se encargó de describir doctrinalmente la institución jurídico política “estados de excepción”<sup>16</sup>; y evidenció que por tratarse de eventos excepcionales de institucionalidad “No obstante su naturaleza restrictiva, dentro de un Estado de derecho las normas de excepción han de mantener el sello que a éste le es inherente, a saber: 1. el gobernante, no obstante su mayor poder discrecional, está sujeto a control en todos los actos que, dentro de la nueva situación realice, y 2. la restricción de las libertades y derechos fundamentales ha de tener como propósito esencial la preservación de esos mismos bienes, que de ninguna manera pueden ser destruidos sino provisoriamente limitados, con el propósito de que la obediencia al derecho se restaure y las libertades y derechos recobren la vigencia plena de que gozan en tiempo de normalidad. Es lo que pudiéramos llamar la paradoja de los estados de excepción: las libertades públicas y los

---

<sup>12</sup> Sentencia No. C-179/94.

<sup>13</sup> Sentencia C-179-94; ya glosada.

<sup>14</sup> Ref.: Expediente No. P.E. 002, Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria No. 91/92 Senado y 166/92 Cámara “Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia”, Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ; Sentencia del 13 abril de 1994.

<sup>15</sup> Ib.

<sup>16</sup> “**ESTADOS DE EXCEPCIÓN-Justificación**

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

*derechos fundamentales se restringen, en beneficio de esos mismos bienes. Esa circunstancia brinda un insustituible criterio de control de los actos del gobernante investido de poderes excepcionales, y es éste el criterio que ha de guiar a la Corte en el examen de constitucionalidad de la presente ley estatutaria. Prescindir de ese criterio, conduce a trocar el Estado de derecho en una forma de organización política que lo contradice y desnaturaliza.”.*

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

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

Posteriormente, el artículo 136 y el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011<sup>17</sup>, determinaron que le corresponde en única instancia, la competencia a los Tribunales Administrativos del lugar donde se expidan, ejercer el *control inmediato de legalidad*; respecto de **i.** las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa territorial, únicamente ejercidas, **ii.** como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, por ello delimitaron el procedimiento en su artículo 185 Ib.

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

Corolario de lo dicho es, **i.** una cosa es el decreto que declara el “*Estado de Emergencia económico, social y ecológico*” en el territorio nacional<sup>18</sup>, **ii.** otra, muy distinta, son sendos decretos legislativos que el Gobierno o Gobierno Nacional dicten para conjurar la crisis en materias específicas y concretas; así, **iii.** las normas que las autoridades territoriales pueden dictar al amparo de la institución, **iv.** son las específicamente determinadas por el Ejecutivo nacional en cada caso concreto para conjurar la crisis del “*Estado de Emergencia económico, social y ecológico*” en el territorio nacional, **v.** no otras.

Con el Consejo de Estado diríamos<sup>19</sup>, finalmente, respecto de las características del C. I. de L., glosando su jurisprudencia del artículo 185 aludido, **i. su carácter**

---

<sup>17</sup> (enero 18), promulgada en el Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011, <Rige a partir del 2 de julio de 2012, Art. 308>, “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”.

<sup>18</sup> Competencia adscrita al Presidente de la República y los ministros del Despacho.

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Once Especial De Decisión, Consejera

**jurisdiccional**: por lo tanto, la naturaleza del acto que lo decide es una sentencia; **ii. es inmediato y automático** porque una vez se expide el reglamento por el Gobierno Nacional o Territorial, se debe remitir para ejercer el examen, por lo que no requiere de una demanda formal. De igual forma, ha precisado que la norma debe ejecutarse inmediatamente, pues hasta tanto no se anule, goza de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos y no requiere su publicación en el diario o gaceta oficial para que proceda el control; **iii. es oficioso**, porque de incumplirse con el deber de envío a esta jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento; **iv. es autónomo** porque el control se puede realizar antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio y de los decretos legislativos que lo desarrollan; **v. hace tránsito a cosa juzgada relativa** porque el juez contencioso administrativo, en cada caso, tiene la facultad de fijar los efectos de su pronunciamiento; **vi. el control es integral** dado que es un control oficioso, en el que el juez contencioso administrativo asume el control completo de la norma (competencia para expedir el acto, cumplimiento de requisitos de fondo y forma, conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación y la proporcionalidad) y **vii. es compatible, concurrente y/o coexistente con los cauces procesales ordinarios**, por lo que puede ejercerse la acción pública de nulidad contra los actos administrativos que se adopten en desarrollo de los derechos legislativos.

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

## Decretos legislativos.

---

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

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

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

---

<sup>20</sup> El Honorable Consejo de Estado, con ponencia del Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ tuvo oportunidad de precisar las características específicas de los decretos legislativos:

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

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

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

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

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

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

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

<sup>21</sup> *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”.*

<sup>22</sup> *“Por el cual se establecen plazos especiales para la renovación de la matrícula mercantil, el RONEOL y los demás registros que integran el Registro Único Empresarial y Social — RUES, así como para las reuniones ordinarias de las asambleas y demás cuerpos colegiados, para mitigar los efectos económicos del nuevo coronavirus COVID-19 en el territorio nacional”.*

<sup>23</sup> *“Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 417 de 2020”.*

<sup>24</sup> *“Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea”.*

<sup>25</sup> *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”.*

<sup>26</sup> *“Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020”.*

<sup>27</sup> *“Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.*

marzo<sup>28</sup>; 460 del 22 de marzo<sup>29</sup>; 461 de marzo 22<sup>30</sup>; 464 de marzo 23<sup>31</sup>; 482 de marzo 26<sup>32</sup>; 491 de marzo 28<sup>33</sup>; 512 del 2 de abril<sup>34</sup>; 537 de abril 12 de 2020<sup>35</sup>; 538 del 12 de abril<sup>36</sup>; 539 de 2020 de abril 13<sup>37</sup>; 568 de 2020 de abril 15<sup>38</sup> y 569 de abril 15 de 2020<sup>39</sup> por lo tanto tienen las características descrita por el Consejo de Estado<sup>40</sup>.

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

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

---

<sup>28</sup> “Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

<sup>29</sup> “Por el cual se dictan medidas el servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

<sup>30</sup> “Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”.

<sup>31</sup> “Por el cual se disponen medidas con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020”.

<sup>32</sup> “Por el cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica”.

<sup>33</sup> “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

<sup>34</sup> “Por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

<sup>35</sup> “Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

<sup>36</sup> “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

<sup>37</sup> “Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

<sup>38</sup> “Por el cual se crea el impuesto solidario por el COVID 19, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica dispuesto en el Decreto Legislativo 417 de 2020”.

<sup>39</sup> “Por la cual se adoptan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica”.

<sup>40</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión n.º 19, C. P. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ; Auto interlocutorio del 4 de mayo de 2020, Referencia: Control Inmediato de Legalidad, Radicación: 11001-03-15-000-2020-01567-00, Temas: - Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en estado de emergencia. - Actos internos de la administración y medidas de carácter general ordenadas en ejercicio de la función administrativa en desarrollo de los estados de excepción. - El medio de control inmediato de legalidad a la luz de la tutela judicial efectiva en el marco del estado de emergencia por la enfermedad Covid-19. - Modificación de la jurisprudencia del despacho por el cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura. - Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad. - Decisión: Rechaza el control inmediato de legalidad. - Auto interlocutorio O-340-2020 1.

normativos es que se basa la función Administrativa de las autoridades nacionales o territoriales en cuanto, sean “*desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción*”.

### **El Decreto legislativo 461 de marzo 22 de 2020<sup>41</sup>.**

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

1. reorientar las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales, con el fin de atender las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica;
2. para reorientar los recursos no será necesaria la autorización de las Asambleas departamentales y los Concejos municipales;
3. los recursos solo pueden ser reorientados en los gastos en materia de su competencia;
4. las facultades no podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Nacional;
5. autorizar, la adición ilimitada de los contratos vigentes que contribuyan a atender la epidemia;
6. reducir las tarifas de los impuestos en sus entes territoriales.
7. las facultades otorgadas solo podrán ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria.

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

### **Decretos nacionales ordinarios.**

Los Decretos nacionales Nos. 418 del 18 de marzo<sup>42</sup>, 420 de marzo 18<sup>43</sup>, 457 del 22 de marzo<sup>44</sup>, 531 del 8 de abril<sup>45</sup>, 536 de abril 11<sup>46</sup>, 593 del 24 de abril<sup>47</sup> y 636 de mayo 6 de

---

<sup>41</sup> “*Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020*”.

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

<sup>42</sup> “*Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público*”

<sup>43</sup> “*Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19*”.

<sup>44</sup> “*Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.*”

<sup>45</sup> “*Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público*”.

<sup>46</sup> “*Por el cual se modifica el Decreto [531](#) del 8 de abril de 2020 en el marco de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público*”.

<sup>47</sup> “*Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público*”.

2020<sup>48</sup>, entre otros, dictados en el curso del “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional*”, no son Decretos legislativos, son meros decretos reglamentarios de las materias a las que aluden sus considerandos; y además de no serlos, son manifiestamente inconstitucionales como quiera que nacieron por fuera de las facultades extraordinarias que entrega la Constitución al Gobierno Nacional<sup>49</sup> durante los estados de excepción -artículo 215 Superior- y abordan temas que, teniendo reserva de ley<sup>50</sup>, solo es competencia del ejecutivo abordar estas temáticas como Decretos legislativos; por esta potísima razón, hay que distinguir las medidas adoptadas i. para conjurar la crisis sanitaria por la pandemia del Coronavirus Covid-19, especialmente en materia de aislamiento preventivo obligatorio y prohibición de la movilización, ii. con las medidas para desarrollar el “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional*”.

### **El Decreto nacional 457 de 2020 no es legislativo.**

El Decreto 457 de 2020 se basó “*En ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016*” y además, en los artículos 2, el numeral 4 del artículo 189, 24, 44, 45, 46, 49, 95, 296, 303 y 315 de la Constitución Política; el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 -modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012-; los artículos 5, 6, 198, 199, 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016; la Ley Estatutaria 1751 de 2015 regula el derecho fundamental a la salud; la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social que declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y su Resolución 464 del 18 de marzo de 2020; los Decretos 418 del 18 de marzo 2020, 420 del 18 de marzo de 2020; y otras normas anteriores a la declaratoria del Estado de emergencia; para tomar muchas medidas de policía administrativa -seguridad, salubridad, moralidad y tranquilidad-, tales como el Aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, la limitación totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con excepciones, la Suspensión de transporte doméstico por vía aérea, la Prohibición de consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio.

---

<sup>48</sup> “*Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público*”.

<sup>49</sup> Para que no se diga que la distinción es insustancial; el Constituyente del 91 explicó en su artículo 115, “*El Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa.*”

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

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

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

<sup>50</sup> El aislamiento limita fuertemente o suspende de facto derechos fundamentales centrales en un estado democrático, tales como la libre circulación (artículo 24 CP) en conexidad con el derecho al trabajo (artículo 25 CP), el derecho a la igualdad (artículo 13), el derecho al libre desarrollo de la personalidad (artículo 16), las libertades de reunión (artículo 37), religión (artículo 19), asociación (artículo 38 CP), entre otros. Además, por la técnica mixta de reglamentar las leyes a las que se alude en sendas partes considerativas, restringen o nulitan temporalmente el ejercicio de artes o profesiones o actividades lícitas como el comercio y la industria y la prestación de servicios esenciales como la educación, la administración de justicia y tantas otros.

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

En principio y desde noviembre anterior, la humanidad empezó a sobrecogerse por los estragos de la pavorosa plaga clasificada como SARS-CoV-2 por las autoridades sanitarias mundiales de la OMS<sup>51</sup>, causante de lo que se conoce como la enfermedad del Covid-19 o popularmente “*coronavirus*”. La crisis humanitaria sobreviniente era palpable desde los primeros indicios de la pandemia que se inició en el lejano oriente y que, más temprano que tarde, llegaría a nuestra patria.

Por tal menester,

1. El Presidente de la República y sus ministros expidieron los Decretos 417 y 461 desde el día 17 de marzo de 2020, para reconocer el “*Estado de Emergencia económico, social y ecológico*” en el territorio nacional y poco a poco se establecieron Decretos legislativos sobre las materias necesarias para conjurar la crisis

Por su parte,

2. El Alcalde de Alvarado, Tolima, expidió el decreto de la referencia el 6 de abril anterior.

El burgomaestre estableció en el acto administrativo de la referencia las medidas que estimó necesarias para afrontar la crisis que describió, y dijo fundamentar el ejercicio de su competencia en “*En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución Política, decreto 417 de 2020, artículo 20 del Decreto 461 de 2020 y*”, así mismo, en el cúmulo normativo que el Gobierno Nacional explayó en el **Decreto legislativo 461 de marzo 22 de 2020**<sup>52</sup>; y **a.** en el artículo 215 de la Constitución Política; **b.** la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 -que declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus- del Ministerio de Salud y Protección Social, **c.** los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020 y 457 del 22

---

<sup>51</sup> El Presidente de la República y los ministros del Despacho reconocieron, entre otras cosas: “*Que el 9 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud, solicitó a los países la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y prevenir la propagación del virus.*”

*Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia<sup>51</sup>, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y tratamiento de los casos confirmados.*

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

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

<sup>52</sup> “*Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020*”.

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

de marzo de 2020; d. los Decretos Nos. 025 del 20 de marzo de 2020 y 028 del 23 de marzo del 2020, expedidos por el municipio de Alvarado; e. el Acuerdo 08 del 11 de junio de 2016 “*Por el cual se adopta el Estatuto de Rentas del municipio de Alvarado y se dictan otras disposiciones*”; y en la parte resolutive definió:

Ajustar el calendario tributario correspondiente al año gravable 2020, establecido en los artículos 26 y 100 del Acuerdo 08 del 11 de junio de 2016, Estatuto de Rentas del municipio de **Alvarado** - Tolima, determinando los estímulos y descuentos.

1. Se establecieron los plazos y estímulos tributarios para pagar el impuesto predial unificado en las fechas: 30 de junio (20%), 31 de agosto (10%) y 30 de septiembre (5%).
2. Se determinaron los plazos y estímulos tributarios para pagar el impuesto de industria y comercio y sus complementarios de avisos y tableros en las fechas: 30 de junio (10%) y 31 de agosto (5%).
3. La ampliación de los plazos previstos, rigen de manera excepcional y transitoria para el año gravable 2020, como medida de alivio al estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, para los contribuyentes del municipio de Alvarado.

### **Caso concreto.**

Descendiendo al *sub examine*, corresponde a la Sala Plena verificar, en primer lugar, los requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad frente al Decreto 033 del 6 de abril del 2020 “*Por medio del cual se modifica de forma excepcional y transitoria el plazo de pago de los tributos del municipio de Alvarado, establecido en los artículos 26 y 100 del acuerdo 08 de 11 de junio de 2016, estatuto de rentas del municipio de Alvarado Tolima*”, expedido por el Alcalde municipal de Alvarado, para luego, de superarse tal examen, adelantar el estudio formal y material del acto administrativo.

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

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

El Decreto 033 de 2020 fue expedido por el Alcalde Municipal de Alvarado, que es una entidad territorial de la jurisdicción del Departamento del Tolima; ergo, el conocimiento de este control inmediato de legalidad, corresponde al Tribunal Administrativo del Tolima en Sala Plena, como los prescriben los artículos 215 de la Carta, 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 151-14 y 185 del C. de P.A. y de lo C.A. y de la Sentencia No. C-179 de 94 de la Corte Constitucional. Se cumple el primer presupuesto.

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

Advierte la Sala que el burgomaestre de Alvarado adoptó una medida de carácter general en su circunscripción territorial, como uno de los mecanismos escogidos por el Gobierno Nacional para conjurar la contingencia epidemiológica causada por el Coronavirus Covid-19 e impedir la extensión de sus efectos; definiendo en su jurisdicción las directrices de una norma con fuerza de ley -Decreto legislativo 461 de 2020-, en situación abstracta e impersonal, propia de un acto administrativo de carácter general, allanándose al segundo presupuesto.

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

El control inmediato de legalidad de un acto, supone que el mismo haya sido proferido por la autoridad territorial en ejercicio de la función administrativa y como

desarrollo de un Decreto Legislativo expedido durante el estado de excepción en concreto.

Y como el Gobierno Nacional se habilitó las facultades excepcionales legislativas en el Decreto 417 de 2020 -Estado de Emergencia, Social y Ecológica en todo el territorio nacional- por causa la pandemia aludida, en principio no ha lugar verificar una eventual excepción de inconstitucionalidad, cuyo estudio es tema competencial de la H. Corte Constitucional en unos tiempos cortos, acordes con las medidas de urgencia enunciadas en los Decretos legislativos 417; el mismo predicamento hará la Sala Plena respecto del Decreto legislativo 461 de 2020, arriba glosado; el Tribunal pues, entiende satisfecha la capacidad del Gobierno Nacional para modificar las Leyes.

Y como el Jefe de la Administración municipal, en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de uno de los decretos legislativos, en el caso de autos, no hizo más que adecuar en su jurisdicción las prescripciones nacionales, igualmente entiende satisfechos los requisitos de avenimiento a las normas superiores del acto administrativo de la referencia. Por manera pues, hállese cumplido el tercer presupuesto de procedibilidad, motivo por el cual es procedente adelantar el examen de fondo.

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

### **De los requisitos formales y materiales del Decreto 033 del 6 de abril del 2020.**

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

El acto administrativo analizado está suscrito por el Alcalde Municipal de Alvarado - Tolima como Jefe de la administración local, conforme lo dispone el artículo 84 de la Ley 136 de 1994<sup>53</sup>, que desarrolló el ordenamiento Superior -artículos 2, 209 y 315- y que impone a éstos servidores públicos las responsabilidades consecuentes para asegurar la prestación de los diferentes servicios a su cargo -artículos 91 a 93 de la Ley 136 de 1994 "*Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*"<sup>54</sup>-

Y es que también es de la incumbencia funcional del burgomaestre, como un poder puramente normativo, función sujeta al marco constitucional, legal y reglamentario, la adopción de reglamentos de alcance local para, entre otras cosas -**Artículo 93. Actos del Alcalde.** *El alcalde para la debida ejecución de los acuerdos y para las funciones que le son propias, dictará decretos, resoluciones y las órdenes necesarias-*; las siguientes:

**"Artículo 91. Funciones. ...**

6. *Reglamentar los acuerdos municipales.*

...

---

<sup>53</sup> "ARTÍCULO 84. NATURALEZA DEL CARGO. *En cada municipio o distrito habrá un alcalde quien ejercerá la autoridad política, será jefe de la administración local y representante legal de la entidad territorial. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio o distrito y tendrá el carácter de empleado público del mismo.*"

<sup>54</sup> Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

...;

d) *En relación con la Administración Municipal:*

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

....

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

...

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

1. ...

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

3. ...

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

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

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

1. *Gobernarse por autoridades propias.*

2. *Ejercer las competencias que les correspondan.*

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

4. *Participar en las rentas nacionales”*.

Por lo tanto, es perfectamente lícito que el Alcalde de Alvarado modifique el calendario tributario municipal para el recaudo de los impuestos de Industria y Comercio y Predial unificado, con sendos incentivos tributarios.

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

Es obvio que los Decretos legislativos 417 y 461 de 2020 fueron allanados en sus regulaciones normativas territoriales por el Jefe de la administración local de Alvarado; por lo cual, evidentemente con el articulado se satisface el elemento causal de la función ejercida, en cuanto a la **a.** relación evidente entre los hechos que habilitan al emisor el acto administrativo -la pandemia que aqueja la especie- y **b.** la verificación de la jerarquía normativa que supone el apego a la sujeción de normas superiores<sup>55</sup>.

La motivación del acto administrativo territorial calca genéricamente los Decretos Legislativos 417 de marzo 17 de 2020 y 461 del 22 siguiente, dictados con el fin de

---

<sup>55</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH; Sentencia del 8 de julio de 2014, Radicación: 11001031500020110112700 (CA), Actor: Gobierno Nacional, Demandado: Decreto 2962 de 2011.

permitir a las autoridades administrativas -nacionales y territoriales y por servicios-, reorientar las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales, y con ello, destinar los recursos necesarios para contener la expansión del virus y atender la mitigación de la pandemia innombrable.

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

Ha poco el Consejo de Estado ha venido insistiendo sobre las características específicas de los Decretos legislativos<sup>56</sup>; por lo tanto, y como lo dispuesto por el Decreto 461 de 2020 discurrió normativamente subrogando o fijando regencias de las normas involucradas, lo procedente es entender que la regencia del mencionado Decreto ley i) derogó, adicionó o modificó las leyes pertinentes en materia tributaria en lo que le sea contrario, y en consecuencia, por tener los mismos efectos jurídicos de una ley, ii) desarrolló el estado de emergencia con vigencia indefinida -y puede sobrepasar el término por el cual se declaró el estado de excepción- por no relacionar nuevos tributos o modificar los impuestos existentes, aunque iii) puede ser derogado, modificado o adicionado por el propio Gobierno Nacional durante el Estado de excepción multiresañado o por el Congreso, por no ser de iniciativa legislativa del Gobierno Nacional.

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

### **De la cosa juzgada relativa.**

<sup>56</sup> El Honorable Consejo preciso, respecto de los Decretos legislativos:

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

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

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

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

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

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

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

Evidentemente la vía ordinaria permitirá ejercer plenamente el sistema de los controles entre las diferentes ramas del poder público establecidos en la Constitución; aunque, debe precisarse, no por la vía de control constitucional automático -control inmediato de legalidad-, sino por intervención de cualquier persona<sup>57</sup> o ciudadano<sup>58</sup>, instrumentos jurídicos que recién se volvieron a habilitar a la sociedad colombiana por el Acuerdo PCSJA20-11546 del pasado 25 de abril.

Queda a salvo, igualmente, el medio de control de Nulidad y restablecimiento del derecho<sup>59</sup> si se presentan las exigencias de sus elementos normativos.

### Conclusión.

La medida adoptada en el Decreto 033 del 6 de abril del 2020, se justifica en la necesidad inmediata de fortalecer el sistema tributario territorial de acuerdo con la definición de los calendarios inherentes al aislamiento social obligatorio; así como brindar ayudas rápidas a la población afectada por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia del Covid-19, lo que impidió a la población del municipio de Alvarado el normal tráfico de bienes y servicios y con ello acudir al

---

<sup>57</sup> C. de P.A. y de lo C.A., “**ARTÍCULO 137. NULIDAD.** Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

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

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

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

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

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

<sup>58</sup> C. de P.A. y de lo C.A. “**ARTÍCULO 135. NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD.** Los ciudadanos podrán, en cualquier tiempo, solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, cuya revisión no corresponda a la Corte Constitucional en los términos de los artículos 237 y 241 de la Constitución Política, por infracción directa de la Constitución.

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

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

<sup>59</sup> “**ARTÍCULO 138. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.** Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

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

procedimiento ordinario de pago de sus tributos territoriales.

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

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

#### RESUELVE

**PRIMERO:** Declarar la legalidad del Decreto 033 del 6 de abril del 2020, expedido por el alcalde municipal de Alvarado – Tolima, *“Por medio del cual se modifica de forma excepcional y transitoria el plazo de pago de los tributos del municipio de Alvarado, establecido en los artículos 26 y 100 del acuerdo 08 de 11 de junio de 2016, estatuto de rentas del municipio de Alvarado Tolima”*.

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

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

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

#### NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados<sup>60</sup>,

ANGEL IGNÁCIO ALVAREZ SILVA

BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

Con salvamento de voto

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO

---

<sup>60</sup> NOTA ACLARATORIA: La providencia se tramitó por los canales electrónicos oficiales de los Despachos de los Magistrados que integran la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo del Tolima.