

República de Colombia
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
SALA PLENA

Magistrado Ponente: **ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**

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

Referencia: **CA – 00265**
Medio de Control: **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**
Autoridad controlada: **ALCALDE MUNICIPAL DE ATACO, TOLIMA**
Acto revisado: **DECRETO No. 056 de 28 de abril de 2020 -" "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA DE MANERA TRANSITORIA Y EXCEPCIONAL EL PLAZO PARA LA PRESENTACION DE LA DECLARACION PRIVADA Y PAGO DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y SU COMPLEMENTARIO DE AVISOS Y TABLEROS DEL PERIODO GRAVABLE 2019 EN EL MUNICIPIO DE ATACO (TOLIMA)**

Procede la Sala Plena de esta corporación Judicial, a pronunciarse respecto de 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 056 de 28 de Abril de 2020** proferido por el alcalde municipal de Ataco, ***“Por medio del cual se modifica de manera transitoria y excepcional el plazo para la presentación de la declaración privada y pago del impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros del periodo gravable 2019 en el municipio de Ataco (Tolima)”***

ANTECEDENTES

El día **11 de mayo de 2020**, se recibió en la oficina de reparto, remitidos por el municipio de Ataco, el **Decreto No.056 de 28 de abril de 2020** proferido por el alcalde de ese municipio de Ataco, ***“Por medio del cual se modifica de manera transitoria y excepcional el plazo para la presentación de la declaración privada y pago del impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros del periodo gravable 2019 en el municipio de Ataco (Tolima)”*** 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.056 de 28 de abril de 2020** proferido por el alcalde municipal de Ataco, Tolima, ***“Por medio del cual se modifica de manera transitoria y excepcional el plazo para la presentación de la declaración privada y pago del impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros del periodo gravable 2019 en el municipio de Ataco (Tolima)”*** y cuyo texto es del siguiente tenor (fls. 3 a 6 del expediente)

Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Referencia: CA 00256
Norma Revisada: DECRETO No. 056 de 28 de abril de 2020 -" POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA DE MANERA TRANSITORIA Y EXCEPCIONAL EL PLAZO PARA LA PRESENTACION DE LA DECLARACION PRIVADA Y PAGO DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y SU COMPLEMENTARIO DE AVISOS Y TABLEROS DEL PERIODO GRAVABLE 2019 EN EL MUNICIPIO DE ATACO (TOLIMA)

2

"DECRETO No. 056 (28 de abril de 2020)

"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA DE MANERA TRANSITORIA Y EXCEPCIONAL EL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DECLARACIÓN PRIVADA Y PAGO DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y SU COMPLEMENTARIO DE AVISOS Y TABLEROS DEL PERIODO GRAVABLE 2019 EN EL MUNICIPIO DE ATACO (TOLIMA) "

EL ALCALDE MUNICIPAL DE ATACO TOLIMA

En uso de sus facultades constitucionales y legales y en especial las conferidas en los artículos 287, 315 y 363 de la Constitución Política de Colombia, Ley 1551 de 2012, Decreto No. 417 y 461 de 2020 y el Acuerdo Municipal No. 019 de 2017 y

CONSIDERANDO:

Que como es de público conocimiento, se han confirmado casos de COVID-19 en el territorio Nacional, conforme con la información suministrada por las autoridades sanitarias encabezadas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Que el Gobierno Nacional mediante la Resolución 380 de marzo 10 de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó medidas preventivas, sanitarias, de aislamiento y cuarentena por causa del COVID-19.

Que el 10 de marzo de 2020, mediante circular N° 0018; el Ministerio de Salud y Protección Social y el Departamento Administrativo de la Función Pública emitieron acciones de contención ante el COVID-19' y la prevención de enfermedades asociadas al primer pico epidemiológico de enfermedades respiratorias.

Que el once (11) de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS), catalogó el brote del COVID-19 como pandemia, mediante comunicado emitido por el Director de la OMS, instando a los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos confirmados, así como para la divulgación de las medidas preventivas con el fin de redundar en la mitigación del contagio.

*Que con el fin de contrarrestar la propagación del COVID-19, el Ministerio de Salud y Protección Social profirió la Resolución 0385 de 2020 *'por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVI 0-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus".*

Que el Gobierno Nacional mediante Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 declaró estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional con el objeto de atender la emergencia social, económica y ecológica derivada de la Pandemia COVID -19.

Que dentro de la parte motiva del Decreto Nacional 417 de 2020 el Presidente de la República señaló entre el título de "Medidas", que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento.

Que Mediante el Decreto 435 del 19 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional modificó algunas de las fechas del calendario tributario para el cumplimiento de las obligaciones fiscales, decisión que hace parte de las medidas tomadas como consecuencia de la declaratoria de

Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Referencia: CA 00256
Norma Revisada: DECRETO No. 056 de 28 de abril de 2020 -" POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA DE MANERA TRANSITORIA Y EXCEPCIONAL EL PLAZO PARA LA PRESENTACION DE LA DECLARACION PRIVADA Y PAGO DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y SU COMPLEMENTARIO DE AVISOS Y TABLEROS DEL PERIODO GRAVABLE 2019 EN EL MUNICIPIO DE ATACO (TOLIMA)

emergencia sanitaria por la pandemia del coronavirus (COVID-19), declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) .

Que el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, dispuso: "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.

Que el artículo 287 de la Constitución Política de Colombia, establece que: "Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley", dicha autonomía se concreta en los siguientes "derechos": (i) gobernarse por autoridades propias,(ii) ejercer las competencias que les correspondan, (iii) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y (iv) participar de las rentas Nacionales.

Que el Acuerdo Municipal No. 019 de 2017; Contempla ARTÍCULO 5. Autonomía del Municipio de Ataco. El Municipio de Ataco goza de autonomía para el establecimiento de los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, dentro de los límites de la Constitución y la ley.

Que el Artículo 103 del Acuerdo Municipal No. 019 de 2017, cita: "Vencimientos para la declaración y el pago. Los contribuyentes del Impuesto de Industria y Comercio y su complementario de avisos y tableros, deberán presentar y pagar de contado y/o hasta fres cuotas iguales la declaración y liquidación privada por cada año gravable antes del último día hábil del mes de abril de cada año; después de esta fecha incurrirán en la sanción por extemporaneidad, la cual será liquidada de acuerdo a la sanción mínima que fije el gobierno nacional cada año. (Art. 641 del Estatuto Tributario Nacional)".

Que la Alcaldía Municipal de Ataco Tolima, mediante Decreto No. 022 de marzo 17 de 2020: genero la Calamidad Pública en todo el territorio Municipal.

Que mediante Decreto Municipal No. 034 de marzo 22 de 2020; se Decretó La urgencia manifiesta en el Municipio de Ataco Tolima.

Que de conformidad con las restricciones adoptadas por el gobierno Nacional, en concurso con las Gobernaciones y Alcaldías, generan cambios radicales en las dinámicas habituales de la administración y de los contribuyentes, motivando el cese de actividades, atención personal en las oficinas de la administración, cierre de locales comerciales, disminución en la atención de los bancos habilitados para la presentación y pago de las

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

Que la Constitución Política en el inciso tercero del artículo 215 dispone que el Presidente de la Republica en el marco de la emergencia económica, social y ecológica podrá expedir

Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Referencia: CA 00256
Norma Revisada: DECRETO No. 056 de 28 de abril de 2020 -" POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA DE MANERA TRANSITORIA Y EXCEPCIONAL EL PLAZO PARA LA PRESENTACION DE LA DECLARACION PRIVADA Y PAGO DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y SU COMPLEMENTARIO DE AVISOS Y TABLEROS DEL PERIODO GRAVABLE 2019 EN EL MUNICIPIO DE ATACO (TOLIMA)

4

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

Que además tampoco se trata de un beneficio tributario propiamente dicho sino de lo que la jurisprudencia ha llamado minoraciones tributarias, que están orientadas a procurar los más elementales principios de la tributación para " no hacer un tributo una herramienta de castigo o de injusticia", del cual se pronuncia la Corte Constitucional en sentencia C- 540 de 2005.

Que, en razón a lo expuesto en los considerandos anteriores, la ciudadanía en general y los sectores económicos del Municipio de Ataco Tolima, se han visto afectados en el desarrollo de sus operaciones, razón por la cual el Alcalde Municipal, atendiendo las facultades temporales otorgadas en virtud del Decreto 461 del 22 marzo de 2020, se procederá a adoptar minoraciones Tributarias en el municipio de Ataco Tolima, en el sentido de ajustar el calendario tributario de forma excepcional y transitoria durante la vigencia 2020, con ocasión a la emergencia económica, social y ecológica ocasionada por el Coronavirus COVID 19. Para la presentación de la declaración privada y pago del impuesto de Industria y Comercio y su complementario de avisos y tableros del periodo gravable de la vigencia 2019.

Por los anterior expuesto,

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: Modifíquese de manera transitoria y excepcional el plazo para la presentación de la declaración privada y pago del impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros del periodo gravable 2019 en el municipio de Ataco Tolima, estableciéndose como fecha límite el día treinta y uno (31) de julio de 2020.

Parágrafo 1. Los contribuyentes del impuesto de Industria y Comercio y complementarios que cancelen después del 31 de julio de 2020, incurrirán en extemporaneidad y deberán cancelar el impuesto a cargo más sanciones e intereses, los cuales se liquidaran de acuerdo las tasas y sanciones establecidas en el Estatuto Tributario Municipal en concordancia con las sanciones y tasas aplicadas para los impuestos nacionales, recaudados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN.

ARTICULO SEGUNDO: Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y Publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en el Municipio de ATACO Tolima, a los veintiocho (28) días del mes de abril del año dos mil veinte (2020).

II. TRÁMITE CONTROL DE LEGALIDAD

Mediante Auto del **19 de mayo de 2020** (fls. 7 a 9), se avocó conocimiento del presente medio de control inmediato de legalidad, ordenándose que, por Secretaría, se fijara un

Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Referencia: CA 00256
Norma Revisada: DECRETO No. 056 de 28 de abril de 2020 -" POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA DE MANERA TRANSITORIA Y EXCEPCIONAL EL PLAZO PARA LA PRESENTACION DE LA DECLARACION PRIVADA Y PAGO DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y SU COMPLEMENTARIO DE AVISOS Y TABLEROS DEL PERIODO GRAVABLE 2019 EN EL MUNICIPIO DE ATACO (TOLIMA)

5

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, recibiendo concepto del Municipio de Ataco y del Ministerio Público.

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

MUNICIPIO DE ATACO

Sostuvo que debe declararse la legalidad del acto revisado, ya que el Presidente de la República profirió el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales. (fls. 19-25).

Que por lo anterior, y en razón a la inmediatez con la que se requería afrontar el impacto económico de la emergencia ocasionada por el Coronavirus COVID 19, ese municipio, en uso de las facultades otorgadas temporalmente, procedió a ampliar el plazo para presentación y declaración de impuesto de Industria y Comercio, tal como se indicó en los artículos 3^o y 4^o del Decreto 461 de 2020, esto es, durante el término de la Emergencia Sanitaria.

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

Concluye afirmando que las medidas adoptadas fueron proferidas en sujeción a la Constitución Política y de manera coordinada con las disposiciones nacionales sobre la materia, solicitando en consecuencia se declare la legalidad del Decreto 056 de abril del 2020, proferido por el Municipio de Ataco.

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 30 a 42 a 46)

En primer término, el agente del Ministerio Público de manera detallada se refiere a los estados de excepción establecidos en nuestra Constitución, y su diferencia con el estado de Emergencia Sanitaria 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.

Hace referencia al ejercicio de funciones de Policía Administrativa en el marco de la crisis generada por el Covid-19, refiriendo que las potestades de policía administrativa se encuentran en cabeza del Presidente de la República, de los Gobernadores y los Alcaldes, no obstante –en virtud de la concepción unitaria del Estado Colombiano y a la luz del Art. 296 de la C.P- son de aplicación inmediata y preferente las adoptadas por el primer mandatario como símbolo de la unidad nacional. De igual manera, dichas facultades están ligadas estrechamente al concepto de orden público, por tanto, son materializadas ordinariamente en nuestro ordenamiento jurídico a través de múltiples herramientas, entre ellas, las previstas en el Código Nacional de Policía, concluyendo que su utilización no es exclusiva ni característica distintiva de los estados de excepción, aunque en ellos pueda ser utilizadas con el fin de conjurar la crisis que le dio origen.

Seguidamente hace referencia al control inmediato de legalidad que debe surtir respecto de 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 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*, atendiendo la metodología a la cual acude el máximo tribunal de lo contencioso administrativo.

Luego de transcribir el acto revisado, manifiesta 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 se deben cumplir 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 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

Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Referencia: CA 00256
Norma Revisada: DECRETO No. 056 de 28 de abril de 2020 -" POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA DE MANERA TRANSITORIA Y EXCEPCIONAL EL PLAZO PARA LA PRESENTACION DE LA DECLARACION PRIVADA Y PAGO DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y SU COMPLEMENTARIO DE AVISOS Y TABLEROS DEL PERIODO GRAVABLE 2019 EN EL MUNICIPIO DE ATACO (TOLIMA)

7

encuentra suscrito por el **Alcalde del Municipio de Ataco**, cumpliéndose de esta manera el primero de los requisitos exigidos.

Que en cuanto al segundo requisito, precisa que las medidas a las que se 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, en lo referente al tercero de los presupuestos que hace relación a que la norma surja del desarrollo de los Decretos legislativos expedidos en el marco del estado de excepción, cuyo aspecto fluye con claridad en el caso sub examine

Luego de establecer que el Decreto 056 del 28 de abril de 2020 es susceptible de control judicial a través del mecanismo previsto en el Art. 136 de la ley 1437 de 2011, analiza el ámbito de regulación del Decreto legislativo 461 de 2020, para luego conceptuar que la norma revisada se ajusta a la legalidad.

En primer lugar, resalta que el Decreto legislativo 461 de 2020 le otorga una facultad a los Alcaldes y Gobernadores para asumir una competencia que no le es propia, esto es, modificar la tarifa de los impuestos de sus entidades territoriales y del contenido de la norma territorial materia de análisis, se observa que la misma no modifica ningún elemento del tributo y menos la tarifa, aspecto sobre el cual recibe una expresa autorización en el decreto legislativo 461 de 2020, pues simplemente establece una ampliación de los plazos para la presentación de la declaración privada y pago del impuesto de Industria y Comercio y su complementario de Avisos y Tableros del periodo gravable 2019, lo cual, a primera vista podría llevar a pensar que el decreto analizado, a pesar que señala fundarse en el decreto legislativo, no desarrolla materialmente la facultad que este habilita.

De igual manera señala el Ministerio Público que no observa que la medida adoptada en el Decreto analizado sea contraria a la Constitución Política o la ley, dado que resulta ser necesaria y proporcional a la luz de las circunstancias generadas por la pandemia.

Por último, afirma que la medida responde a fines constitucionalmente válidos, pues con ello se sirve a la comunidad se promueve la prosperidad general y se garantiza la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta política.

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 (**27 de abril de 2020**) y en desarrollo de un estado de excepción, los siguientes decretos legislativos:

NUMERO DE DECRETO	ASUNTO
DECRETO LEGISLATIVO NO 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
DECRETO LEGISLATIVO 434 DEL 19 DE MARZO DE 2020	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
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 COVID-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

NUMERO DE DECRETO	ASUNTO
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

NUMERO DE DECRETO	ASUNTO
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
DECRETO LEGISLATIVO 512 DEL 2 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se autoriza a alcaldes y gobernadores para realizar movimientos presupuestales en el marco del Estado de emergencia social, económica y ecología declarado mediante Decreto legislativo 417 de 2020.
DECRETO LEGISLATIVO 513 DEL 2 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se establecen medidas relacionadas con el ciclo de los proyectos de inversión pública susceptibles de ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 516 DEL 4 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas para la prestación del servicio de televisión abierta radiodifundida, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 517 DEL 4 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se dictan disposiciones en materia de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 518 DEL 4 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se crea el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 519 DEL 5 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 522 DEL 6 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

NUMERO DE DECRETO	ASUNTO
DECRETO LEGISLATIVO 528 DEL 7 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se dictan medidas para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
DECRETO LEGISLATIVO 530 DEL 8 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en relación con el gravamen a los movimientos financieros a cargo de las entidades sin ánimo de lucro pertenecientes al Régimen Tributario Especial y el impuesto sobre las ventas en las donaciones de ciertos bienes corporales muebles, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 532 DEL 8 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se dictan medidas para el ingreso de estudiantes a los programas de pregrado en instituciones de educación superior, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 533 DEL 9 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 535 DEL 10 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas para establecer un procedimiento abreviado de devolución y/o compensación de saldos a favor de los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios y del impuesto sobre las ventas -IVA, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 537 DEL 12 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 538 DEL 12 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas en el sector salud, para contener y mitigar la pandemia de COVID-19 y garantizar la prestación de los servicios de salud, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 539 DEL 13 DE ABRIL 2020	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
DECRETO LEGISLATIVO 540 DEL 13 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas para ampliar el acceso a las telecomunicaciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 541 DEL 13 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas especiales en el Sector Defensa, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 544 DEL 13 DE ABRIL 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, atendiendo criterios de inmediatez como consecuencia de las turbulencias del mercado global de bienes para mitigar la pandemia de la COVID-19

NUMERO DE DECRETO	ASUNTO
DECRETO LEGISLATIVO 545 DEL 13 DE ABRIL DE 2020	Por medio del cual se adoptan medidas para suspender temporalmente el requisito de insinuación para algunas donaciones, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 546 DEL 14 DE ABRIL DE 2020	Por medio del cual se adoptan medidas para sustituir la pena de prisión y la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimientos penitenciarios y carcelarios por la prisión domiciliaria y la detención domiciliaria transitorias en el lugar de residencia a personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad frente al COVID-19, y se adoptan otras medidas para combatir el hacinamiento carcelario y prevenir y mitigar el riesgo de propagación, dentro de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 551 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y. Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 552 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adicionan recursos al Fondo de Mitigación de Emergencias FOME, creado por el Decreto 444 de 2020, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y se dictan otras disposiciones
DECRETO LEGISLATIVO 553 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se define la transferencia económica no condicionada para los Adultos Mayores que se encuentran registrados en la lista de priorización del Programa Colombia Mayor y se define la transferencia al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante administrado por las Cajas de Compensación Familiar, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y se dictan otras disposiciones
DECRETO LEGISLATIVO 554 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas para la prestación del servicio de televisión abierta radiodifundida con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 555 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan 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 557 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de turismo y registros sanitarios para las micro y pequeñas empresas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 558 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se implementan medidas para disminuir temporalmente la cotización al Sistema General de Pensiones, proteger a los pensionados bajo la modalidad de retiro programado y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
DECRETO LEGISLATIVO 559 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas para crear una Subcuenta para la Mitigación de Emergencias -Covid19- en el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establecen las reglas para su administración, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

NUMERO DE DECRETO	ASUNTO
DECRETO LEGISLATIVO 560 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas transitorias especiales en materia de procesos de insolvencia, en el marco del Estado de Emergencia, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 561 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de cultura en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 562 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas para crear una inversión obligatoria temporal en títulos de deuda pública, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 563 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas especiales y transitorias para el sector de inclusión social y reconciliación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 564 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas para la garantía de los derechos de los usuarios del sistema de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 565 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se implementa una medida temporal con el fin de proteger los derechos de los beneficiarios del Servicio Social Complementario, denominado Beneficios Económicos Periódicos BEPS, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 567 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas para proteger los derechos fundamentales de los niños, las niñas y los adolescentes y se asignan a los procuradores judiciales de familia funciones para adelantar los procesos de adopción, como autoridades jurisdiccionales transitorias, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 568 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	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
DECRETO LEGISLATIVO 569 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	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
DECRETO LEGISLATIVO 570 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas relacionadas con la creación de un apoyo económico excepcional para la población en proceso de reintegración en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 571 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 572 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020

NUMERO DE DECRETO	ASUNTO
DECRETO LEGISLATIVO 573 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se establecen medidas de carácter tributario en relación con el Fondo Agropecuario de Garantías, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 574 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas en materia de minas y energía, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 575 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas para mitigar los efectos económicos generados por la pandemia Coronavirus COVID-19 en el sector transporte e infraestructura, en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 576 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas en e sector de juegos de suerte y azar, para impedir la extensión de los efectos de la pandemia de Covid-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 579 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de propiedad horizontal y contratos de arrendamiento, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 580 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se dictan medidas en materia de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"
DECRETO LEGISLATIVO 581 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas para autorizar una nueva operación a la Financiera de Desarrollo Territorial S.A - Findeter, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica

Lo anterior tomando en cuenta que los actos administrativos de una autoridad territorial pueden ser objeto del medio 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.056 de 28 de abril de 2020** proferido por el alcalde municipal de Ataco, se dirige a la totalidad de habitantes de ese municipio, por consiguiente, este presupuesto se satisface, en consideración a su alcance de carácter general.

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

En relación con el segundo presupuesto, igualmente se encuentra acreditado, dado que el decreto 056 de 28 de abril de 2020 enviado a revisión, fue proferido por el **alcalde municipal de Ataco**, en ejercicio de funciones otorgadas por la Constitución y la ley, lo que lleva a concluir que lo hizo en su condición de 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. 056 de 28 de abril de 2020**, enviado para control inmediato de legalidad se concluye que, igualmente, cumple ese presupuesto.

En efecto, a través del Decreto 056 de 28 abril de 2020, el Alcalde Municipal de Ataco, modifica parcialmente, sin contar con la aprobación de la Corporación administrativa municipal, de manera excepcional y temporal el calendario tributario del municipio de Ataco 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 056 DE 28 DE ABRIL DE 2020 – POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA DE MANERA TRANSITORIA Y EXCEPCIONAL EL PLAZO PARA LA PRESENTACION DE

LA DECLARACION PRIVADA Y PAGO DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y SU COMPLEMENTARIO DE AVISOS Y TABLEROS DEL PERIODO GRAVABLE 2019 EN EL MUNICIPIO DE ATACO (TOLIMA)

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

Que los efectos económicos negativos 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 declarada 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 precedentemente, se concluye que, si bien es cierto, por regla general, le compete al Concejo Municipal dictar las normas que rigen la formulación del presupuesto anual dentro de al cual se prevé en forma permanente 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 permanente 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 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 Ataco, 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 con 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 de gobernadores y 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 de la declaración privada y pago del impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros del periodo gravable 2019, situación que redundará en un alivio de la deuda a cargo de estos ciudadanos, al otorgársele un mayor plazo para el pago de los referidos tributos.

iii) La adecuación a los fines

Para la Sala, tanto de la parte considerativa del Decreto 056 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 Ataco, 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 056 de 18 de Abril de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Ataco 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 Ataco, 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.

CUARTO: 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

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

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
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
IBAGUE – TOLIMA
Teléfono: 098 2618433

REFERENCIA - CA – 00265

ASUNTO:

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

AUTORIDAD QUE EXPIDE EL ACTO: ALCALDE MUNICIPAL DE ATACO

IDENTIFICACION DEL ACTO REVISADO: **DECRETO No. 056 de 28 de abril de 2020 -" "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA DE MANERA TRANSITORIA Y EXCEPCIONAL EL PLAZO PARA LA PRESENTACION DE LA DECLARACION PRIVADA Y PAGO DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y SU COMPLEMENTARIO DE AVISOS Y TABLEROS DEL PERIODO GRAVABLE 2019 EN EL MUNICIPIO DE ATACO (TOLIMA) "**

FECHA DE RECIBO: 11 de mayo de 2020

MAGISTRADO PONENTE: **ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**

REFERENCIA - CA – 00265

Fecha : 12/may/2020

ACTA INDIVIDUAL DE REPARTO

Página

1
*"

REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL

CORPORACION	GRUPO	OTROS	FECHA DE REPARTO
TRIBUNAL	CD. DESP	SECUENCIA:	12/may/2020
REPARTIDO AL DESPACHO	003	889	

DR. ANGEL IGNACIO ALVAREZ SILVA - ORAL

IDENTIFICACION	NOMBRE	APELLIDO	PARTE
SD809303	DECRETO 056 ATACO		01 *"
SD809304	NO		02 *"

אזהרה: המידע המוצג כאן הוא מידע כללי בלבד ואינו מהווה ייעוץ משפטי.

C26001-OJ01X03

aguzmanv

EMPLEADO



DESPACHO ALCALDE



DECRETO No. 056
(28 de abril de 2020)

"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA DE MANERA TRANSITORIA Y EXCEPCIONAL EL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DECLARACIÓN PRIVADA Y PAGO DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y SU COMPLEMENTARIO DE AVISOS Y TABLEROS DEL PERIODO GRAVABLE 2019 EN EL MUNICIPIO DE ATACO (TOLIMA) "

EL ALCALDE MUNICIPAL DE ATACO TOLIMA

"En uso de sus facultades constitucionales y legales y en especial las conferidas en los artículos 287, 315 y 363 de la Constitución Política de Colombia, Ley 1551 de 2012, Decreto No. 417 y 461 de 2020 y el Acuerdo Municipal No. 019 de 2017 y

CONSIDERANDO:

Que como es de público conocimiento, se han confirmado casos de COVID-19 en el territorio Nacional, conforme con la información suministrada por las autoridades sanitarias encabezadas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Que el Gobierno Nacional mediante la Resolución 380 de marzo 10 de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó medidas preventivas, sanitarias, de aislamiento y cuarentena por causa del COVID-19.

Que el 10 de marzo de 2020, mediante circular N° 0018; el Ministerio de Salud y Protección Social y el Departamento Administrativo de la Función Pública emitieron acciones de contención ante el COVID-19 y la prevención de enfermedades asociadas al primer pico epidemiológico de enfermedades respiratorias.

Que el once (11) de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS), catalogó el brote del COVID-19 como pandemia, mediante comunicado emitido por el Director de la OMS, instando a los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos confirmados, así como para la divulgación de las medidas preventivas con el fin de redundar en la mitigación del contagio.

Que con el fin de contrarrestar la propagación del COVID-19, el Ministerio de Salud y Protección Social profirió la Resolución 0385 de 2020 "por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVI 0-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus".

Que el Gobierno Nacional mediante Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 declaró estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional con el objeto de atender la emergencia social, económica y ecológica derivada de la Pandemia COVID -19.



DESPACHO ALCALDE



Que dentro de la parte motiva del Decreto Nacional 417 de 2020 el Presidente de la República señaló entre el título de "Medidas", que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento.

Que Mediante el Decreto 435 del 19 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional modificó algunas de las fechas del calendario tributario para el cumplimiento de las obligaciones fiscales, decisión que hace parte de las medidas tomadas como consecuencia de la declaratoria de emergencia sanitaria por la pandemia del coronavirus (COVID-19), declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Que el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, dispuso: "Artículo 2. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de tarifas de impuestos territoriales. Facúltase a los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales.

Que el artículo 287 de la Constitución Política de Colombia, establece que: "Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley", dicha autonomía se concreta en los siguientes "derechos": (i) gobernarse por autoridades propias, (ii) ejercer las competencias que les correspondan, (iii) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y (iv) participar de las rentas Nacionales.

Que el Acuerdo Municipal No. 019 de 2017; Contempla ARTÍCULO 5. Autonomía del Municipio de Ataco. El Municipio de Ataco goza de autonomía para el establecimiento de los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, dentro de los límites de la Constitución y la ley.

Que el Artículo 103 del Acuerdo Municipal No. 019 de 2017, cita: "*Vencimientos para la declaración y el pago. Los contribuyentes del Impuesto de Industria y Comercio y su complementario de avisos y tableros, deberán presentar y pagar de contado y/o hasta tres cuotas iguales la declaración y liquidación privada por cada año gravable antes del último día hábil del mes de abril de cada año; después de esta fecha incurrirán en la sanción por extemporaneidad, la cual será liquidada de acuerdo a la sanción mínima que fije el gobierno nacional cada año. (Art. 641 del Estatuto Tributario Nacional)*".

Que la Alcaldía Municipal de Ataco Tolima, mediante Decreto No. 022 de marzo 17 de 2020; genero la Calamidad Pública en todo el territorio Municipal.

Que mediante Decreto Municipal No. 034 de marzo 22 de 2020; se Decretó La urgencia manifiesta en el Municipio de Ataco Tolima.

Que de conformidad con las restricciones adoptadas por el gobierno Nacional, en concurso con las Gobernaciones y Alcaldías, generan cambios radicales en las dinámicas habituales de la administración y de los contribuyentes, motivando el cese de actividades, atención personal en las oficinas de la administración, cierre de locales comerciales, disminución en la atención de los bancos habilitados para la presentación y pago de las

DESPACHO ALCALDE

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

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

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

Que además tampoco se trata de un beneficio tributario propiamente dicho sino de lo que la jurisprudencia ha llamado **minoraciones tributarias**, que están orientadas a procurar los más elementales principios de la tributación para "no hacer un tributo una herramienta de castigo o de injusticia", del cual se pronuncia la Corte Constitucional en sentencia C- 540 de 2005.

Que, en razón a lo expuesto en los considerandos anteriores, la ciudadanía en general y los sectores económicos del Municipio de Ataco Tolima, se han visto afectados en el desarrollo de sus operaciones, razón por la cual el Alcalde Municipal, atendiendo las facultades temporales otorgadas en virtud del Decreto 461 del 22 marzo de 2020, se procederá a adoptar minoraciones Tributarias en el municipio de Ataco Tolima, en el sentido de ajustar el calendario tributario de forma excepcional y transitoria durante la vigencia 2020, con ocasión a la emergencia económica, social y ecológica ocasionada por el Coronavirus COVID 19. Para la presentación de la declaración privada y pago del impuesto de Industria y Comercio y su complementario de avisos y tableros del periodo gravable de la vigencia 2019.

Por los anterior expuesto,

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: Modifíquese de manera transitoria y excepcional el plazo para la presentación de la declaración privada y pago del impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros del periodo gravable 2019 en el municipio de Ataco Tolima, estableciéndose como fecha límite el día treinta y uno (31) de julio de 2020.

Parágrafo 1. Los contribuyentes del impuesto de Industria y Comercio y complementarios que cancelen después del 31 de julio de 2020, incurrirán en extemporaneidad y deberán cancelar el impuesto a cargo más sanciones e intereses, los cuales se liquidaran de acuerdo las tasas y sanciones establecidas en el Estatuto Tributario Municipal en



DESPACHO ALCALDE



concordancia con las sanciones y tasas aplicadas para los impuestos nacionales,, recaudados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN.

ARTICULO SEGUNDO: Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y Publicación.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en el Municipio de ATACO Tolima, a los veintiocho (28) días del mes de abril del año dos mil veinte (2020).



MILLER ALDANA CASTRO
Alcalde Municipal

Proyecto: **Jesús Alberto Ramírez Sánchez**, Asesor Externo

Revisó: **Rodrigo Gutiérrez Castro**, Secretario de Hacienda

Revisó: **Henry Alexander Pérez Aldana**, Secretario General y de Gobierno



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
Magistrado Ponente: ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

Ibagué, diecinueve (19) de mayo de dos mil veinte (2020)

Referencia: CA – 0265
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Autoridad controlada: ALCALDE MUNICIPAL DE ATACO, TOLIMA
Acto revisado: DECRETO No. 056 DE 28 DE ABRIL DE 2020 " "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA DE MANERA TRANSITORIA Y EXCEPCIONAL EL PLAZO PARA LA PRESENTACION DE LA DECLARACION PRIVADA Y PAGO DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y SU COMPLEMENTARIO DE AVISOS Y TABLEROS DEL PERIODO GRAVABLE 2019 EN EL MUNICIPIO DE ATACO (TOLIMA)"

Remitido por la alcaldía municipal de Ataco, se recibió en la oficina judicial el 11 de mayo de 2020, el Decreto No. 056 de 28 de abril de 2020 "*por medio del cual se modifica de manera transitoria y excepcional el plazo para la presentación de la declaración privada y pago del impuesto de Industria y Comercio y su complementario de Avisos y Tableros del periodo gravable 2019 en el municipio de Ataco (Tolima)*" 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 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

Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Norma Revisada: DECRETO NO. 056 DE 28 DE ABRIL DE 2020 -" POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA DE MANERA TRANSITORIA Y EXCEPCIONAL EL PLAZO PARA LA PRESENTACION DE LA DECLARACION PRIVADA Y PAGO DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y SU COMPLEMENTARIO DE AVISOS Y TABLEROS DEL PERIODO GRAVABLE 2019 EN EL MUNICIPIO DE ATACO (TOLIMA)"

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, atendiendo a que, conforme lo ha señalado el Consejo de Estado en pronunciamientos recientes, procede el control inmediato de la legalidad de los actos generales emanados de las autoridades administrativas que *tengan relación directa o indirecta* con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, como se advierte en el presente caso.

En mérito de lo expuesto, 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 No. 056 de 28 de abril de 2020** proferido por el Alcalde municipal de Ataco "***por medio del cual se modifica de manera transitoria y excepcional el plazo para la presentación de la declaración privada y pago del impuesto de Industria y Comercio y su complementario de Avisos y Tableros del periodo gravable 2019 en el municipio de Ataco (Tolima)***", 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 ATACO, y en los medios habituales de divulgación de sus disposiciones de esa entidad territorial. **Ofíciense.**

TERCERO: Conforme a lo señalado en el numeral 3º 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, Ofíciense 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 ATACO que remita a más tardar en el término de diez (10) días siguientes a la recepción del correspondiente **oficio**, copia

Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Norma Revisada: DECRETO NO. 056 DE 28 DE ABRIL DE 2020 -" POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA DE MANERA TRANSITORIA Y EXCEPCIONAL EL PLAZO PARA LA PRESENTACION DE LA DECLARACION PRIVADA Y PAGO DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y SU COMPLEMENTARIO DE AVISOS Y TABLEROS DEL PERIODO GRAVABLE 2019 EN EL MUNICIPIO DE ATACO (TOLIMA)"

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 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

NOTIFICACIÓN AUTO CA- 0265 - Decreto 056 de 2020 - Ataco - AIAS

Secretaria General Tribunal Administrativo - Tolima - Ibague
<sgtadmintol@notificacionesrj.gov.co>

Miércoles 20/05/2020 12:04

Para: MUNICIPIO DE ATACO - TOLIMA - (alcaldia@ataco-tolima.gov.co) <alcaldia@ataco-tolima.gov.co>;
notificaciones.judiciales@tolima.gov.co <notificaciones.judiciales@tolima.gov.co>;
mrodriguezreinaprocuraduria@gmail.com <mrodriguezreinaprocuraduria@gmail.com>; Mario Fernando
Rodriguez Reina <mrodriguezr@procuraduria.gov.co>

 1 archivos adjuntos (1 MB)

NOTIFICACIÓN AUTO CA- 0265 - Decreto 056 de 2020 - Ataco - AIAS.pdf;

IBAGUÉ, MAYO 20 DE 2020- O F I C I O - AIAS

Señor
Alcalde Municipal de Ataco

Atentamente me permito notificar la providencia proferida dentro del medio de control de legalidad el 19 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 20 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 19 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 163 Judicial II en lo Administrativo

Atentamente me permito notificar la providencia el 19 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-00265, para el estudio del Decreto 56 de abril 28 de 2020, expedido por el señor Alcalde Municipal de Atacotolima, el Magistrado Ponente doctor ANGEL IGNACIO ALVAREZ SILVA, mediante auto del 19 de mayo de 2020, avoca el conocimiento en única instancia del medio de control.

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 veinte (20) 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

227 **20/05/2020**

LA SUSCRITA SECRETARIA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

AVISA QUE:

En el control inmediato de legalidad referencia [CA-00265](#) para el estudio del [Decreto 56](#) de abril 28 de 2020, expedido por el señor Alcalde Municipal de Ataco- Tolima, el Magistrado Ponente, doctor ANGEL IGNACIO ALVAREZ SILVA, mediante auto del 19 de mayo de 2020, avoca el conocimiento en única instancia del medio de control.

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 veinte (20) 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-00265.com](#)

[Ver Decreto 56.com](#)

MARIA VICTORIA AYALA PALOMA

REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

CONSTANCIA DE VENCIMIENTO DE AVISO

Ibagué, Junio cuatro (4) de dos mil veinte (2020)

Se deja constancia de que el día 3 de junio de 2020, venció el término de fijación del aviso publicado en el sitio web de la Rama Judicial, el 20 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.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'M' followed by a series of loops and a final flourish.

MARÍA VICTORIA AYALA PALOMÁ

Secretaria

REPUBLICA DE COLOMBIA
IDENTIFICACION PERSONAL
CEDULA DE CIUDADANIA


NUMERO **80.365.649**

ALDANA CASTRO

APELLIDOS
MILLER

NOMBRES

FIRMA



INDICE DERECHO

FECHA DE NACIMIENTO **02-ABR-1967**

ATACO
(TOLIMA)

LUGAR DE NACIMIENTO


1.68 **O+** **M**

ESTATURA G.S. RH SEXO

17-MAY-1985 **BOGOTA D.C.**

FECHA Y LUGAR DE EXPEDICION *Carlos Ariel Sánchez Torres*

REGISTRADOR NACIONAL
CARLOS ARIEL SÁNCHEZ TORRES



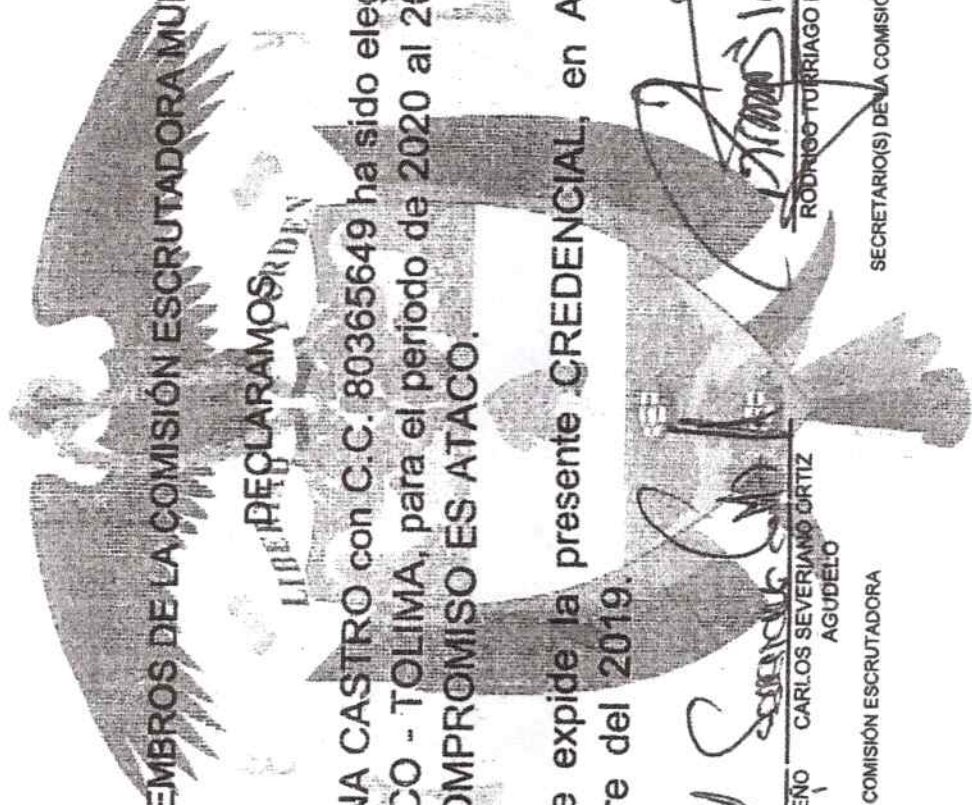
A-1500150-00017123-M-0080365649-20080624 0000615578A 1 1190010630



REPUBLICA DE COLOMBIA
 ORGANIZACIÓN ELECTORAL
 REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

E-27

**REGISTRADURÍA
 NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**



LOS MIEMBROS DE LA COMISIÓN ESCRUTADORA MUNICIPAL

LIBRE RECLARAMOS
 ORDEN

Que, MILLER ALDANA CASTRO con C.C. 80365649 ha sido elegido(a) ALCALDE por el Municipio de ATACO - TOLIMA, para el periodo de 2020 al 2023, por el PARTIDO COAL.NUESTRO COMPROMISO ES ATACO.

En consecuencia, se expide la presente CREDENCIAL, en ATACO (TOLIMA), el jueves 31 de octubre del 2019.

Judith Ximena Hoyos Herreno
 JUDITH XIMENA HOYOS HERREÑO
 AGUDELO

MIEMBROS DE LA COMISIÓN ESCRUTADORA

Rodrigo Torriago Delgado
 RODRIGO TORRIAGO DELGADO

SECRETARIO(S) DE LA COMISIÓN ESCRUTADORA



Notaria Única de Ataco
CARLOS SEVERIANO ORTIZ AGUDELO
Notario
Acta No.04

**ACTA DE POSESIÓN DEL SEÑOR MILLER ALDANA CASTRO COMO
ALCALDE MUNICIPAL DE ATACO TOLIMA**

En el municipio de Ataco, Departamento del Tolima, Republica de Colombia, a los veintiséis (26) días del mes de Diciembre del año dos mil diecinueve (2019), siendo las 12:20 p.m., ante mí: **CARLOS SEVERIANO ORTIZ AGUDELO**, Notario Único del Círculo de Ataco Tolima, en solemne acto que se constituye en Audiencia Pública, con el fin de dar posesión al señor **MILLER ALDANA CASTRO**, como **ALCALDE** del Municipio de Ataco Tolima, elegido por voto popular el veintisiete (27) de octubre de dos mil diecinueve (2019), por mayoría de votos, para el periodo constitucional comprendido entre el primero (1ro) de Enero de 2020 y el treinta y uno (31) de diciembre de 2023, declarado como tal por **LOS MIEMBROS DE LA COMISIÓN ESCRUTADORA MUNICIPAL DE ATACO-TOLIMA**.

A continuación el señor **NOTARIO ÚNICO DEL CÍRCULO DE ATACO TOLIMA**, Doctor **CARLOS SEVERIANO ORTIZ AGUDELO**, procedió a juramentarlo de conformidad con lo estipulado en el artículo 94 de la Ley 136 de 1994, bajo cuya gravedad de juramento manifestó: "Juro a Dios y prometo al pueblo cumplir fielmente la constitución, las leyes de Colombia, las ordenanzas y los acuerdos". El posesionado para efecto de su identificación y posesión presentó los siguientes documentos:

- Fotocopia de la cedula de ciudadanía número 80.365.649 expedida en Bogotá D.C.
- Credencial que lo acredita como Alcalde Municipal de Ataco Tolima, de fecha 31 de octubre de 2019, expedida por Los Miembros de la Comisión Escrutadora Municipal de Ataco-Tolima, de conformidad con el artículo 265 de la Constitución Política y el Decreto 2241 de 1986.
- Certificado Especial de Antecedentes Disciplinarios No. 138701855 expedido el 26 de diciembre de 2019, por la Procuraduría General de la Nación, donde hace constar que no registra sanciones ni inhabilidades especiales aplicadas al cargo.
- Certificado de Antecedentes Fiscales expedido el 21 de noviembre de 2019, por la Contraloría General de la República donde hace constar que no figura reportado como responsable fiscal.
- Certificado Judicial del 21 de noviembre de 2019, expedido por el Ministerio de Defensa Nacional -Policía Nacional de Colombia, donde hace constar que no tiene asuntos pendientes con las autoridades judiciales.

Carrera 6 N° 7-19/23 Ataco - Tolima

Teléfono: 098 - 2240143

Correos: unicaataco@supernotariado.gov.co - carlossortiza@hotmail.com

Notaria Única de Ataco
CARLOS SEVERIANO ORTIZ AGUDELO
Notario



- Declaración bajo juramento rendida ante la Notaria Única de Ataco, el día 26 de diciembre de 2019, donde manifiesta no estar incurso en la causal de inhabilidades e incompatibilidades establecidas en el artículo 37 de la Ley 617 de 2000, artículos 45 y 95 de la Ley 136 de 1994, y no tener conocimiento sobre la existencia de procesos pendientes de carácter alimentario y que cumple con las obligaciones de familia. De conformidad con lo ordenado en el art. 6° de la ley 311 de 1996.
- Declaración bajo juramento rendida ante la Notaria Única de Ataco, el día 26 de diciembre de 2019, sobre el monto de sus bienes y rentas, la de su cónyuge e hijos no emancipados (Inciso 2° del artículo 94 de la Ley 136 de 1994).
- Certificado del Seminario de Inducción para Alcaldes y Gobernadores Electos periodo 2020-2023 proferido por la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP, expedido en Bogotá D.C. el 27 de noviembre de 2019.
- Planilla PILA Afiliación a la EPS- SANITAS y fondo de pensiones PROTECCION que consta de dos (2) folios.
- Formato único de hoja de vida que consta de tres (3) folios útiles.

A la presente se anexan copias de la documentación antes relacionada.

Esta posesión surte efectos fiscales a partir del 1 de enero de 2020.

No siendo otro el objeto de la presente diligencia se termina y firma como aparece una vez leída y aprobada por la que en ellos intervinieron.

El Posesionado,


MILLER ALDANA CASTRO


El Notario,


CARLOS SEVERIANO ORTIZ AGUDELO

Carrera 6 N° 7-19/23 Ataco - Tolima

Teléfono: 098 - 2240143

Correos: unicaataco@supernotariado.gov.co - carlossortiza@hotmail.com

Ataco, Tolima, 2 de junio del 2020

Doctor
ANGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA
Magistrado H. Tribunal Administrativo del Tolima
E. S. D.

Medio de Control: Control inmediato de legalidad – Estado de Excepción.
Rad.: CA -00265. **Acto administrativo:** Decreto 056 del 28 de abril del 2020. **Autoridad:** Municipio de Ataco, Tolima.

MILLER ALDANA CASTRO, identificado como aparecerá al pie de mi respectiva firma, actuando en mi calidad de Alcalde Municipal de Ataco, Tolima, de la manera más respetuosa, en el término dispuesto mediante providencia del 19 de mayo del 2020, me sirvo elevar pronunciamiento respecto de la legalidad del Decreto No. 056 del 2020, proferido por el Despacho que represento.

Para el efecto, el suscrito precisará el pronunciamiento empleando la dinámica enumerada de la siguiente forma:

1. Consideraciones sobre el Decreto
2. Solicitud
3. Anexos
4. Notificaciones

Sin más preámbulos, damos inicio a la dinámica propuesta previamente:

1. CONSIDERACIONES SOBRE EL DECRETO 056 DEL 2020

En primer lugar, resulta importante mencionar que, mediante el Decreto 56 del 28 de abril de 2020, el municipio de Ataco, Tolima, de manera transitoria y excepcional amplió el plazo para la presentación y/o pago de la Declaración y liquidación Privada del Impuesto de Industria y Comercio y su Complementario, del periodo gravable 2019.

Elaboró: CPR ESTUDIOS.

Revisó: Henry Alexander Pérez



DESPACHO ALCALDE



El Decreto Municipal previamente citado está revestido de legalidad, pues fue expedido con base en los fundamentos normativos que regulan los temas del particular.

Lo anterior, teniendo en cuenta que la Organización Mundial de la Salud - OMS, declaró el 11 de marzo del presente año, como pandemia el Coronavirus COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación, instando a los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas con el fin de insistir en la mitigación del contagio.

También que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la Emergencia Sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

Con base en lo anterior, el gobierno departamental, mediante Decreto No. 0293 del 17 de marzo de 2020, declaró una situación de calamidad pública en el Departamento del Tolima, en razón a la situación generada por la presencia del COVID-19 y el gobierno municipal, mediante No. 22 de marzo del 2020.

En consecuencia, las restricciones adoptadas por el Gobierno Nacional, en concurso con las Gobernaciones y Alcaldías, generan cambios radicales en las dinámicas habituales de la administración y de los contribuyentes, motivando el cese de actividades, atención personal en las oficinas de la administración, cierre de locales comerciales, disminución en la atención de los bancos habilitados para la presentación y pago de las obligaciones tributarias, dificultando el cumplimiento de estas. Que, adicionalmente, las problemáticas económicas generadas por las medidas y restricciones tomadas, entre otros aspectos que deben ser tenidos en cuenta por la administración, que hace necesario adoptar medidas adicionales y complementarias que permitan conjurar el estado de calamidad pública existente.

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

Elaboró: CPR ESTUDIOS.

Revisó: Henry Alexander Pérez A.

Palacio Municipal Calle 8 No. 4-07

Tel: (098) 2240042

alcaldia@ataco-Tolima.gov.co

DESPACHO ALCALDE

Con fundamento en lo anterior, el Presidente de la República profirió el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, por medio del que se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales. En el citado Decreto se considera que *"como consecuencia de la emergencia sanitaria, se generará una afectación al empleo por la alteración de diferentes actividades de los comerciantes y empresarios que afectarán los ingresos de los habitantes y el cumplimiento de los compromisos previamente adquiridos..."*.

Por lo anterior, y en razón a la inmediatez con la que se requería afrontar el impacto económico de la emergencia ocasionada por el Coronavirus COVID 19, este despacho atendiendo las facultades otorgadas temporalmente, procedió a ampliar el plazo para presentación y declaración de impuesto de Industria y Comercio, tal como se indicó en los artículos 3º y 4º del Decreto 461 de 2020, esto es, durante el término de la Emergencia Sanitaria.

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

Que sobre el particular, la Corte Constitucional ha dicho:

*De su parte, en la sentencia C-540/05, la Corte Constitucional reiteró lo que ya había dicho sobre el concepto de los beneficios tributarios y la distinción con las minoraciones tributarias, en el siguiente sentido: "Calificación genérica [se refiere a los **beneficios tributarios**] que según la doctrina especializada, ha servido para comprender una multiplicidad de figuras heterogéneas, de diverso contenido y alcance, como son la exenciones, las deducciones de base, los regímenes contributivos sustitutivos, la suspensión temporal del recaudo, la concesión de incentivos tributarios y la devolución de impuestos. Pero debe considerarse, que no todo aquello que signifique negación de la tributación o tratamiento más favorable por comparación con el de otros contribuyentes constituye incentivo tributario, pues existen en la legislación tributaria una variedad de formas de reducir la carga impositiva o de excluir o exonerar a un determinado sujeto del deber de contribuir, que tan solo significan un reconocimiento a los más elementales principios de tributación, y que sin ellas, el sistema tributario o un determinado impuesto, no podrían ser calificados a primera vista como justos, equitativos y progresivos; es decir, se trata de una*

Elaboró: CPR ESTUDIOS.

Revisó: Henry Alexander Pérez A.

DESPACHO ALCALDE

forma de no hacer de un tributo una herramienta de castigo o un elemento de injusticia¹⁶

Con base en lo anterior, el decreto expedido está revestido de legalidad.

2. SOLICITUD

Teniendo en cuenta que las medidas adoptadas fueron proferidas en sujeción a la Constitución Política y de manera coordinada con las disposiciones nacionales sobre la materia, solicito respetuosamente que se declare la legalidad del Decreto 056 de abril del 2020, proferido por el Municipio de Ataco.


3. ANEXOS

1. Documentos que acreditan mi calidad de alcalde.
2. Constancia de publicación del acto administrativo

4. NOTIFICACIONES

Para efectos de notificaciones, se recibirán en el correo electrónico: secgobierno@ataco-tolima.gov.co y en el Palacio Municipal, ubicado en la calle 8 NO 4-07 Barrio el centro de esta municipalidad

Cordialmente,



MILLER ALDANA CASTRO
Alcalde Municipal Ataco

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia 540 de 2005.
Elaboró: CPR ESTUDIOS.
Revisó: Henry Alexander Pérez A.

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL Y DE GOBIERNO DEL MUNICIPIO DE
ATACO TOLIMA

CERTIFICA

Que el Decreto No. 056 del 28/04/2020 por el cual se modifica de manera transitoria y excepcional el plazo para la presentación de la declaración privada y pago del impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros del período gravable 2019 en el municipio de Ataco (Tolima), se publicó en la página web de este ente territorial a través del siguiente enlace:
<http://www.ataco-tolima.gov.co/Transparencia/Paginas/Normatividad.aspx>

Se expide con destino al Tribunal Administrativo del Tolima, a los 03 días del mes de junio de 2020.



HENRY ALEXANDER PÉREZ ALDANA
Secretario General y de Gobierno

Elaboró: Mirella Stella Tovar P.

REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
SECRETARIA

CONSTANCIA SECRETARIAL VENCE TÉRMINO

Se deja constancia de que el día 4 de junio de 2020, venció el término con que contaba el Municipio de Ataco, para aportar los antecedentes administrativos y las constancias de publicación del acto administrativo objeto de control de legalidad, allegando escrito el 4 de junio de 2020.

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

MARÍA VICTORIA AYALA PALOMÁ
Secretaria



**PROCURADURIA JUDICIAL 163 EN LO ADMINISTRATIVO
IBAGUE, TOLIMA.**

**Honorables Magistrados
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
Magistrado Ponente. Ángel Ignacio Alvarez Silv.**

Referencia: Control Inmediato de Legalidad.
Municipio de Ataco.
Radicación. 2020-265.

MARIO FERNANDO RODRIGUEZ REINA, obrando en mi condición de PROCURADOR 163 JUDICIAL II ante el Tribunal Administrativo del Tolima, dentro de la oportunidad establecida en el Art. 185 de la ley 1437 de 2011 , me permito presentar CONCEPTO dentro del proceso de la referencia, con el fin que sea tenido en cuenta por la Sala de Decisión al proferir la respectiva sentencia.

1. ANTECEDENTES

El Art. 136 de la ley 1437 de 2011 consagra el control inmediato de legalidad, a cargo de la jurisdicción contenciosa administrativa, de 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.

Mediante auto del 19 de mayo de 2020, el Tribunal Administrativo del Tolima por conducto del Magistrado ponente, asumió el conocimiento frente al Decreto No. 056 de 28 de abril de 2020 *“por medio del cual se modifica de manera transitoria y excepcional el plazo para la presentación de la declaración privada y pago del impuesto de Industria y Comercio y su complementario de Avisos y Tableros del periodo gravable 2019 en el municipio de Ataco (Tolima)”*

La Secretaría del Tribunal realizó la convocatoria prevista en el Art. 185 de la ley 1437 de 2011 con el fin que las personas interesadas presentaran sus respectivas intervenciones.



Vencido el termino señalado con antelación, se ordenó el traslado al Ministerio Público para el concepto correspondiente.

2. CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO.

Previo abordar el analisis de fondo del Decreto materia de control, es menester afrontar – en forma previa- las siguientes tareas:

En primer lugar, realizar una referencia general a las circunstancias fácticas y jurídicas que rodean la expedición de la medida objeto de estudio.

En segundo lugar, una breve mención a los estados de excepción y concretamente al declarado por el Gobierno Nacional con fundamento en la pandemia generada por el virus SARS-CoV-2 generador de la enfermedad COVID-19.

Todo ello para comprender el ambito de aplicación de este medio de control especial frente a la norma materia de estudio y superado este punto, afrontar el analisis de su legalidad¹.

Circunstancias fácticas y jurídicas relevantes.

Frente al primer aspecto, es menester recordar que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud declaró el estado de pandemia por el brote del virus denominado SARS-CoV-2 que produce la enfermedad COVID -19.

A través de la resolución 385 del 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social declaró el estado de emergencia sanitaria en todo el territorio hasta el 30 de mayo de 2020 y ordenó a los Jefes y representantes legales de las entidades públicas adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación².

¹ Expresión que debe interpretarse en sentido amplio, abarcando no solo la ley (en sentido formal) sino la Constitución Política y los Tratados Internacionales que integran el bloque de constitucionalidad.

² ARTÍCULO 69. DECLARACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA Y/O EVENTOS CATASTRÓFICOS. El Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) podrá declarar la emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos, cuando se presenten situaciones por riesgo de epidemia, epidemia declarada, insuficiencia o desabastecimiento de bienes o servicios de salud o eventos catastróficos que afecten la salud colectiva, u otros cuya magnitud supere la capacidad de adaptación de la comunidad en la que aquel se produce y que la afecten en forma masiva e indiscriminada generando la necesidad de ayuda externa.



Por medio del Decreto 417 de 2020 el Gobierno Nacional declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por el término de 30 días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho decreto, con el fin de conjurar la propagación del virus y la extensión de los efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

El día 16 de marzo de 2020 el Departamento del Tolima, a través del decreto 292 declaró la emergencia sanitaria en su jurisdicción territorial con el objetivo de adoptar medidas frente al covid -19, igualmente el día 17 de marzo por medio del Decreto 293 declaró la calamidad pública con fundamento en el Art. 58 de la ley 1523 de 2012.

El día 18 de marzo de 2020, el Gobierno nacional expidió los decretos 418 y 420, por los cuales se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19. De igual manera el día 22 de marzo de 2020, emitió el decreto 457 “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”³, como fundamentos normativos comunes dichos decretos tuvieron en cuenta el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016.

El Municipio de Ataco el día 28 de abril de 2020 expidió el decreto 056 “*por medio del cual se modifica de manera transitoria y excepcional el plazo para la presentación de la declaración privada y pago del impuesto de Industria y Comercio y su complementario de Avisos y Tableros del periodo gravable 2019 en el municipio de Ataco (Tolima)*”

En los casos mencionados, el MSPS determinará las acciones que se requieran para superar las circunstancias que generaron la emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos con el fin de garantizar la existencia y disponibilidad de talento humano, bienes y servicios de salud, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional. Cuando las acciones requeridas para superar dichas circunstancias tengan que ver con bienes en salud, la regulación que se expida deberá fundamentarse en razones de urgencia extrema.

Lo dispuesto en este artículo podrá financiarse con los recursos que administra el Fosyga o la entidad que haga sus veces, o por los demás que se definan.

³ El cual declaró el aislamiento preventivo obligatorio.



El Estado de excepción del decreto 417 de 2020 venció sin ser prorrogado por el Gobierno Nacional⁴, no obstante el Estado de Emergencia sanitaria persiste hasta el día 30 de mayo de 2020⁵.

Del Estado de Emergencia Sanitaria y su diferencia con el Estado de excepción previsto en el Art. 215 C.P.

Frente al estado de emergencia en el marco del Art. 215 de la Constitución Política, es menester señalar que procede cuando sobrevienen hechos distintos a la guerra exterior o a la conmoción interior que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico que consituyan una grave calamidad pública.

La situación excepcional posibilita la asunción por parte del Presidente de facultades propias del legislativo, las cuales en condiciones normales no podría realizar por falta de competencia. Sin lugar a dudas, ello genera un rompimiento del equilibrio institucional que debe existir en condiciones ordinarias, razón por la cual, con el fin de garantizar el Estado de Derecho y concretamente la división de poderes, el Constituyente estableció unos requisitos sustanciales y formales para su procedencia, además del diseño de un control judicial que garantice su ajuste al ordenamiento jurídico, tal como se observa – verbigracia- en el Art. 241 N. 7 de la Constitución Política y en el Art. 20 de la ley 137 de 1994.

Sobre el particular, resulta pertinente traer a colación lo señalado por la Corte Constitucional en sentencia C-466 de 2017 donde frente a los requisitos sustanciales para este específico estado de excepción, expresa lo siguiente:

“De otra parte, a la luz del artículo 215 de la Constitución, el Estado de Emergencia podrá ser declarado por el Presidente de la República y todos los Ministros siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 *ibídem* que: (i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que (ii) constituyan grave calamidad pública. Este último concepto de

⁴ Siendo nuevamente declarado el día 06 de mayo a través del decreto 637.

⁵ Ya prorrogado.



calamidad pública ha sido definido por la Corte Constitucional como “*una desgracia o infortunio que afecta intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella...*”.

La calamidad pública alude, entonces, a un evento o episodio traumático, derivado de causas naturales o técnicas, que altera gravemente el orden económico, social o ecológico, y que ocurre de manera imprevista y sobreviniente. Al respecto, la Corte ha señalado que “*los acontecimientos, no solo deben tener una entidad propia de alcances e intensidad traumáticas, que logren conmocionar o trastocar el orden económico, social o ecológico, lo cual caracteriza su gravedad, sino que, además, deben constituir una ocurrencia imprevista, y por ello diferentes a los que se producen regular y cotidianamente, esto es, sobrevinientes a las situaciones que normalmente se presentan en el transcurso de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales*”. En tales términos, la Corte ha reconocido que la calamidad pública puede tener una causa natural, por ejemplo, temblores o terremotos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, etc., o puede tener una causa técnica como por ejemplo “*accidentes mayores tecnológicos*”⁶

Recordemos que ya en sentencia C-386 de 2017⁷ donde dicha Corporación había precisado sobre el fundamento de su declaratoria:

“Que efectivamente las facultades ordinarias de que las dispone el Ejecutivo para adoptar las medidas de carácter económico, social y ecológico, destinadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos resulten insuficientes y efectivamente desborden la capacidad de atención ordinaria del sistema nacional para prevención y atención de desastres, que es aquello que específicamente se verifica mediante el denominado juicio de subsidiariedad.”

Lo anterior, nos permite concluir que el estado de emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos consagrado en el Art. 69 de la ley 1753 de 2015 así como otro tipo de medidas como las previstas en la ley 1523 de 2012, aunque se refiere a situaciones especiales de gran connotación que afectan la salud pública, son instrumentos ordinarios de nuestro sistema jurídico que difiere absolutamente del estado de excepción previsto en el Art. 215 C.P, pues este último, aunque puede relacionarse con los primeros, se caracteriza porque su aplicación surge ante situaciones de gran magnitud y gravedad que en forma imprevista y sobrevinientes trastocan el orden económico, social o ecológico, de tal forma que conllevan a la necesidad de

⁷ Con ocasión de la tragedia de Mocoa –Putumayo.



adopción de medidas excepcionales pues los instrumentos ordinarios resultan insuficientes.

Bajo esta idea podría afirmarse que no toda calamidad pública en el marco de la ley 1523 de 2012 implica la configuración de los presupuestos fácticos del estado de emergencia previsto en el Art. 215 de la Constitución Política, pero al contrario este último si conlleva como requisito una situación grave de calamidad pública.

Ahora bien, como se mencionó con anterioridad, a través del Decreto 417 de 2020 el Presidente de la República en asocio de todos sus Ministros y con fundamento en el Art. 215 de la Constitución Política, declaró el estado de excepción por emergencia económica, social y ecológica en virtud de la pandemia generada por el virus generador de la enfermedad covid-19, dicha norma lo habilita para expedir decretos legislativos para conjurar o mitigar la crisis que origino su declaratoria.

En uso de las facultades allí señaladas, el Gobierno Nacional expidió el día 22 de marzo el Decreto 461 de 2020⁸ “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”

Del medio de control inmediato de legalidad – ambito de aplicación-

El Art. 20 de la ley 137 de 1994 como mecanismo de protección del Estado de derecho y con el fin de evitar abusos de las facultades excepcionales consagra la posibilidad de control judicial de las normas expedidas en el marco del estado de excepción al señalar:

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.

⁸ El cual tanto formal como materialmente se constituye en un decreto legislativo.



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.

Como puede apreciarse de las normas citadas, el ámbito de conocimiento de este medio de control excepcional corresponde: i) Medidas de carácter general ii) En ejercicio de función administrativa y por último iii) que surjan en desarrollo de los decretos legislativos.

Lo anterior, permite colegir que no todos los actos que se expidan en el marco temporal de un estado de excepción son controlables judicialmente a través de este mecanismo, por tanto, es absolutamente indispensable determinar si la norma que contiene la medida se ajusta a dichos requisitos.

En otras intervenciones efectuadas por esta Procuraduría, se ha resaltado las razones por las cuales el suscrito agente del Ministerio Público se aparta de la postura fijada en reciente auto del 15 de abril de 2020⁹ que extiende el control inmediato de legalidad, sin embargo, dado que en el presente caso la norma municipal materia de análisis encuentra relación directa con el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, el cual ostenta tanto material como formalmente la calidad de legislativo, se abstendrá de tal referencia, procediendo a continuación analizar del caso sub examine.

Del Caso Concreto.

Establecido los anteriores parámetros que guían interpretativamente este concepto, es menester señalar que el día 28 de abril de 2020 el Alcalde del Municipio de Ataco expidió el decreto 056 *“por medio del cual se modifica de manera transitoria y excepcional el plazo para la presentación de la declaración privada y pago del impuesto de Industria y Comercio y su complementario de Avisos y Tableros del periodo gravable 2019 en el municipio de Ataco (Tolima)”*

⁹ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Control inmediato de legalidad. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00



Lo primero que debe analizarse, es si dicho Decreto puede considerarse dentro del ámbito de aplicación del control inmediato de legalidad, a la luz de los requisitos previstos en el Art. 136 del CPCA, es decir: Que se trate de una medida de carácter general; fruto del ejercicio de función administrativa y, por último, que surja del desarrollo de decretos legislativos.

La estructuración de elementos mencionados no existe duda, dado que el decreto materia de análisis no tiene un destinatario específico, particular o concreto, por el contrario, se evidencia que se trata de medidas de aplicación en toda la jurisdicción del territorio Municipal.

Así mismo, aunque el concepto de “función administrativa” ha sido de difícil definición¹⁰, se observa que en términos generales el mismo se ha edificado en contraposición a la actividad propiamente judicial o legislativa. En el caso en concreto, se observa que el decreto es expedido por el Alcalde municipal, es decir, una autoridad administrativa, de igual manera que a través del mismo se adoptan medidas en materia relacionadas con los plazos para la presentación de la declaración privada y pago del impuesto de Industria y Comercio y su complementario de Avisos y Tableros del periodo gravable 2019

Ahora bien, el tercer elemento, hace relación a que la norma surja del desarrollo de los Decretos legislativos expedidos en el marco del estado de excepción, aspecto que fluye con claridad en el caso sub examine, por las siguientes razones:

En primer lugar, bajo un aspecto eminentemente temporal, este caso amerita un análisis especial, dado que la norma territorial objeto de estudio fue expedida el día 28 de abril de 2020, es decir, cuando ya no estaba en vigencia el estado de excepción, pues este había sido declarado por el Decreto 417 desde el día 17 de

¹⁰ Tal como lo pone de presente Alberto Montaña Plata en su libro titulado “Fundamentos de Derecho Administrativo” Universidad Externado, dicho concepto puede verse como realización genérica de los fines del Estado, como categoría residual o negativa de las funciones tradicionales del Estado, como categoría positiva de las funciones del Estado, como fracción de las manifestaciones del Estado que implican autoridad o como un concepto impropio en cuanto es asimilada o identificada a la función pública.



marzo de 2020 con una vigencia temporal de 30 días calendarios, es decir, que su vencimiento se dio el día 16 de abril del presente año, sin que fuese prorrogado.

No obstante lo anterior, dicho argumento no sería suficiente para predicar la imposibilidad de la estructuración de este requisito, pues es posible que en vigencia del estado de excepción y con fundamento en el mismo se expidieran decretos legislativos cuya duración en el tiempo superara el ámbito temporal del propio estado de excepción, todo ello en aras de adoptar medidas que permitieran superar la crisis que generó su declaración y evitar la extensión a futuro de sus efectos.

Para ello recordemos como el mencionado Decreto 417 consagró:

“El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.”

Como se observa del texto de la norma que declara el estado de excepción, el Gobierno Nacional adoptara mediante decretos legislativos, las medidas que estime necesarias para conjurar la crisis que llevó a su declaratoria, con fundamento en ello a la fecha de expedición de la norma analizada ya se había emitido el Decreto 461 del 22 de marzo 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, el cual ostenta, tanto material como formalmente la calidad de legislativo.

En segundo lugar por su contenido material, pues basta con observar las normas en que se funda como la motivación que allí se consigna para evidenciar claramente que está relacionado con las facultades dadas por el decreto legislativo en mención.

Establecido que el Decreto 056 del 28 de abril de 2020 es susceptible de control judicial a través del mecanismo previsto en el Art. 136 de la ley 1437 de 2011, es menester analizar el ámbito de regulación del Decreto legislativo 461 de 2020 pues este determina lo que puede ser objeto de desarrollo por la norma municipal.



Revisado dicho decreto, se observa que el Gobierno Nacional autoriza a las entidades territoriales para que en el marco de su autonomía, reoriente el destino de rentas que por ley, ordenanza o acuerdo tengan una destinación específica, atendiendo la necesidad inmediata de contar con recursos para atender la crisis sanitaria. Así mismo y frente al caso que nos ocupa, dada la afectación al empleo público y de las actividades comerciales y empresariales, *facultad a Gobernadores y Alcaldes para que directamente reduzcan las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales. Finaliza señalando que dichas facultades solo podrán ejercerse durante el término de la emergencia sanitaria.*

Como puede apreciarse en el tema tributario, el Decreto legislativo le otorga una facultad a los Alcaldes y Gobernadores para asumir una competencia que no le es propia, esto es, modificar la tarifa de los impuestos de sus entidades territoriales. Recordemos que a la luz del Art. 338 de la Constitución Política es una labor que le corresponde a las corporaciones de elección popular, las cuales - según su ámbito de competencia- a través de leyes, ordenanzas y acuerdos, fijan directamente los elementos del tributo, a saber: Los sujetos activos y pasivos, los hechos, la base gravable y la tarifa de los impuestos.

De otro lado, nótese que el decreto legislativo tan solo hace mención a uno de los elementos de impuesto, esto es su tarifa la cual se define como “una magnitud establecida en la Ley, que aplicada a la base gravable, sirve para determinar la cuantía del tributo”, el cual se reitera es de exclusiva fijación de los Concejos Municipales, tal como lo pone de presente – por ejemplo- en el caso del impuesto de industria y comercio, la ley 14 de 1983 y posteriormente el decreto ley 1333 de 1986 al señalar que el legislador establece los límites dentro de los cuales los Concejos Municipales pueden fijar sus tarifas.



Ahora bien, del contenido de la norma territorial materia de análisis, se observa que la misma no modifica ningún elemento del tributo y menos la tarifa, aspecto sobre el cual recibe una expresa autorización en el decreto legislativo 461 de 2020, pues simplemente establece una ampliación de los plazos para el pago de los impuestos predial e industria y comercio, fijando paralelamente unos porcentajes de descuento atendiendo la fecha en que se produzca su pago, lo cual – a primera vista– podría llevar a pensar que el decreto analizado, a pesar que señala fundarse en el decreto legislativo, no desarrolla materialmente la facultad que este habilita.

De igual manera, no observa este Ministerio Público que la medida adoptada en el Decreto 056 del 28 de abril de 2020 sea contrario a la Constitución Política o la ley, dado que resulta ser necesario y proporcional a la luz de las circunstancias generadas por la pandemia, pues armoniza la necesidad de recaudo del ente territorial de los recursos de tributos que le pertenecen con la situación que aqueja a comerciantes, empresarios y las personas que son sujetos pasivos de estos impuestos, los cuales por la situación de aislamiento generada por las medidas para mitigar la enfermedad del covid- 19 se ven imposibilitadas de tener un flujo normal de recursos y de su propia actividad comercial. Por último, la medida responde a fines constitucionalmente validos pues con ello se sirve a la comunidad, se promueve la prosperidad general y se garantiza la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta política, ta como lo consagra esta en su art. 2.

Ahora bien, que esta medida sea la mejor a la luz de las condiciones de los habitantes de Ataco, en sentir de este Ministerio Público implica un análisis de conveniencia que escapa del ámbito de este control de legalidad.

3. CONCEPTO.

Por las razones expuestas en la parte motiva y que brevemente se resumen a continuación, considera esta Procuraduría que el Decreto 056 del 28 de abril de 2020 se ajusta a la legalidad.

En primer lugar, es menester resaltar que el Decreto legislativo 461 de 2020 le otorga una facultad a los Alcaldes y Gobernadores para asumir una competencia que no le es propia, esto es, modificar la tarifa de los impuestos de sus entidades



territoriales. Recordemos que a la luz del Art. 338 de la Constitución Política es una labor que le corresponde a las corporaciones de elección popular, las cuales - según su ámbito de competencia- a través de leyes, ordenanzas y acuerdos, fijan directamente los elementos del tributo, a saber: Los sujetos activos y pasivos, los hechos, la base gravable **y la tarifa de los impuestos.**

Ahora bien, del contenido de la norma territorial materia de análisis, se observa que la misma no modifica ningún elemento del tributo y menos la tarifa, aspecto sobre el cual recibe una expresa autorización en el decreto legislativo 461 de 2020, pues simplemente establece una ampliación de los plazos para la presentación de la declaración privada y pago del impuesto de Industria y Comercio y su complementario de Avisos y Tableros del periodo gravable 2019, lo cual – a primera vista– podría llevar a pensar que el decreto analizado, a pesar que señala fundarse en el decreto legislativo, no desarrolla materialmente la facultad que este habilita.

De igual manera, no observa este Ministerio Público que la medida adoptada en el Decreto analizado sea contraria a la Constitución Política o la ley, dado que resulta ser necesaria y proporcional a la luz de las circunstancias generadas por la pandemia, pues armoniza la necesidad de recaudo del ente territorial de los recursos de tributos que le pertenecen con la situación que aqueja a comerciantes, empresarios y las personas que son sujetos pasivos de estos impuestos, los cuales por la situación de aislamiento generada por las medidas para mitigar la enfermedad del covid- 19 se ven imposibilitadas de tener un flujo normal de recursos al ver reducida su actividad comercial. Por último, la medida responde a fines constitucionalmente válidos, pues con ello se sirve a la comunidad se promueve la prosperidad general y se garantiza la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta política, tal como lo consagra esta en su art. 2.

Ahora bien, que esta medida sea la mejor a la luz de las condiciones de los habitantes de Ataco, en sentir de este Ministerio Público implica un análisis de conveniencia que escapa del ámbito de este control de legalidad.

En todo caso, tal como lo ha reiterado el Honorable Consejo de Estado, la decisión que desestima la nulidad o la declara parcialmente en el control inmediato de



legalidad da transito a cosa juzgada relativa¹¹ y no impide el cuestionamiento de su validez a la luz del ordenamiento jurídico frente a otras causales que puedan evidenciarse y que no fueron materia de analisis por parte del Tribunal.

De los Honorables Magistrados,

MARIO FERNANDO RODRIGUEZ REINA
Procurador 163 Judicial II.

¹¹ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia de fecha 26 de septiembre de 2019, radicación 11001 03 24 000 2010 00279 00, CP. Hernando Sánchez Sánchez.



REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
SECRETARIA

CONSTANCIA SECRETARIAL VENCE TÉRMINO

Ibagué, Junio diecinueve (19) de dos mil veinte (2020)

Se deja constancia de que el 18 de junio de 2020, venció el término con que contaba el Procurador Judicial para emitir concepto. Allegando escrito el 18 de junio de 2020, el Procurador Judicial 163.

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

Ibagué, Junio diecinueve (19) de dos mil veinte (2020)

En la fecha, se remite el expediente de control inmediato de legalidad CA-00265 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