

República de Colombia
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
SALA PLENA

Magistrado Ponente **ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**

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

Referencia: **73001-23-33-000-2020-00304-00**
Medio de Control: **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**
Autoridad controlada: **ALCALDE MUNICIPAL DE MELGAR, TOLIMA**
Acto revisado: **DECRETO 108 DE 8 DE MAYO DE 2020 “POR EL CUAL SE MODIFICAN PARCIAL, EXCEPCIONAL Y TRANSITORIAMENTE, LOS PLAZOS PARA LA PRESENTACIÓN Y EL PAGO DE IMPUESTOS, TASAS Y CONTRIBUCIONES ADMINISTRADOS POR EL MUNICIPIO DE MELGAR, PARA LA VIGENCIA 2020”.**

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 108 del 8 de mayo de 2020** proferido por el alcalde municipal de Melgar, *“Por el cual se modifican parcial, excepcional y transitoriamente, los plazos para la presentación y el pago de impuestos, tasas y contribuciones administrados por el municipio de Melgar, para la vigencia 2020”*

ANTECEDENTES

El día **9 de septiembre de 2020**, se recibió en la oficina de reparto, remitido por el municipio de Melgar el **Decreto No 108 de 8 de Mayo de 2020** proferido por el alcalde municipal de Melgar, *“Por el cual se modifican parcial, excepcional y transitoriamente, los plazos para la presentación y el pago de impuestos, tasas y contribuciones administrados por el municipio de Melgar, para la vigencia 2020”*. para que se realice sobre este acto administrativo el control inmediato de legalidad por parte de la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima, conforme lo establecido en la Ley 137 de 1994, en concordancia con lo preceptuado en el artículo 136 y numeral 14 del artículo 151 del CPACA (Acta individual de reparto, fl. 2).

I. ACTOS OBJETO DE CONTROL DE LEGALIDAD

Lo constituyen, **Decreto No 108 de 8 de Mayo de 2020** proferido por el alcalde municipal de Ibagué, *“Por el cual se modifican parcial, excepcional y transitoriamente, los plazos para la presentación y el pago de impuestos, tasas y contribuciones administrados por el municipio de Melgar, para la vigencia 2020”* y cuyo texto es del siguiente tenor (fls. 3 a 8 del expediente)

*“DECRETO 108 DE 2020
(8 DE MAYO DE 2020)*

Por el cual se modifican parcial, excepcional y transitoriamente, los plazos para la presentación y el pago de impuestos, tasas y contribuciones administrados por el municipio de Melgar, para la vigencia 2020

EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE MELGAR

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las que se confiere el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia. Decretos de Emergencia Económica 417 y 637 de 2020 de la Presidencia de la Republica de Colombia y el artículo 2 del Decreto 461 de 2020 de la Presidencia de la Republica de Colombia, concordante con las facultades concedidas excepcionalmente por el Concejo Municipal en el Acuerdo 005 de 2020 artículo 3 y

CONSIDERANDO:

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

Que mediante Decreto No. 075- del 20 de marzo de 2020 se declaró la situación de calamidad pública en el Municipio de Melgar por emergencia sanitaria con ocasión a la contingencia epidemiológica que podría causar el Coronavirus COVID-19, declarándose la urgencia manifiesta, como consecuencia del estado de emergencia.

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

Que ante la contingencia el Alcalde del Municipio de Melgar procedió a expedir el Decreto No, 079- del 22 de marzo de 2020 "Por medio del cual se adoptan las medidas de orden público decretadas por el Presidente de la Republica a través del Decreto Nacional 457 del 22 de marzo de 2020", lo anterior con el fin de preservar la vida salud, seguridad de los habitantes del Municipio de Melgar,

Que las restricciones adoptadas por el gobierno Nacional y local, en coordinación con las Gobernaciones y demás Alcaldías, para prevenir la diseminación del CORONAVIRUS COVID 19, está generando una crisis económica y social de proporciones escalonadas pero controladas por el Gobierno Nacional a raíz de los cambios radicales en las tareas habituales de la administración y de los contribuyentes de Melgar, originando el cese de actividades, atención limitada a los contribuyentes en las oficinas de la administración, cierre de locales comerciales, disminución en los horarios de la atención de los bancos autorizados para la presentación y pago de las obligaciones tributarias, obstaculizando 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 equilibrar económicamente el estado de la calamidad pública existente en Melgar; pues las medidas afectan todas las actividades de producción y comercialización bienes, así como la prestación de todo tipo de servicios, al punto de paralizar un porcentaje representativo de la economía local. Esta crisis acarrea como consecuencia la pérdida de la capacidad de pago de los Megarenses con lo que se pone en riesgo su salud y hasta la vida.

Que por tal motivo, es urgente por parte del Municipio de Melgar, decretar medidas económicas de aplazamiento del calendario tributario, que permitan a los habitantes destinar sus recursos programados a la satisfacción de las necesidades básicas sin ser requeridos al cumplimiento inmediato de sus obligaciones tributarias, como de la presentación oportuna de las mismas, que si bien son importantes para el Municipio en la ejecución del presupuesto de sus actividades básicas para la comunidad, ponen en riesgo al contribuyente en la adquisición de los productos necesarios para su supervivencia.

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 pueda expedir decretos que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia y podrá "en forma transitoria" establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

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

Que el Presidente de la Republica junto con sus ministros decretaron la Nueva Emergencia Económica, Social y Ecológico del País con el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, emergencia económica que tienen como alcance jurídico y legal en establecer políticas de gobierno Nacional y con premisas Territoriales para dar prioridad al pago de nóminas y atender las necesidad básicas de la población vulnerable a raíz de la restricción dadas a los empresarios y trabajadores sobre la continuidad de la pandemia covid-19

Que igualmente, en el referido decreto, se dispuso que "si bien las entidades territoriales se encuentran facultadas para disminuir las referidas tarifas, ante la inmediatez con la que se requiere afrontar el impacto económico negativo de los hogares más vulnerables, se hace necesario facultar temporalmente directamente a los Gobernadores y alcaldes para que, si lo consideran pertinente, reduzcan las tarifas fijadas sin necesidad de acudir a las asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales".

Que adicionalmente, en la parte motiva del citado decreto, se hace mención de "las autorizaciones previstas en este decreto debe ejercerse por los Gobernadores y Alcaldes en observancia del mandatos constitucionales, con el único objetivo de conjurar la inminente crisis e impedir la extensión de sus efectos".

Que el mismo Concejo Municipal de Melgar en su artículo 3 del Acuerdo 005 de 2020, "concedió facultades extraordinarias y transitorias al ejecutivo, hasta un mes después de la emergencia sanitaria, con el ánimo de adoptar medidas económicas en materia tributaria tendiente a buscar o adoptar alivios transitorios..., por efectos de la emergencia sanitaria, con beneficio a los contribuyentes y empresarios de los impuestos administrados por el Municipio de Melgar, en caso de ser necesario, con el fin de restablecer la economía en la industria, servicios, comercio y turismo..."

Que el Alcalde del Municipio de Melgar en virtud a las anteriores consideraciones y en virtud a las facultades otorgadas en el inciso 3 del artículo 215 de la Constitución política de Colombia, adoptadas a las medidas tributarias necesarias para conjurar la inaplazable crisis e impedir la extensión de sus efectos, en las diferentes actividades comerciales, empresariales e incluso la de los hogares Megarenses.

Que por lo anterior, y en razón a la inmediatez con la que se quiso afrontar el impacto económico, este despacho procedió a modificar el plazo de presentación de la declaración del Impuesto de Industria y comercio, avisos y tableros de la vigencia fiscal 2019 únicamente, plazo que estableció inicialmente el artículo 87 del Acuerdo 019 de 2013 para el 31 de marzo de 2020, prorroga que se hizo inicialmente con el Decreto 085 del 31 de marzo de 2020, hasta el 15 de mayo de 2020, fecha en que vencería el plazo para efectuar el pago definitivo intereses moratorios.

Igualmente con el Acuerdo 005 de 2020, se concedió mayores plazos para el pago del impuesto predial unificado donde se estableció hasta el 10 de mayo con descuentos del 10% por pronto pago y hasta el 31 de mayo con descuento del 5% por pronto pago, a junio 30 de 2020 sin intereses moratorios y a partir del 1 de julio de 2020 con intereses moratorios.

Que se hace necesario a raíz de la nueva emergencia económica establecida con decreto 637 del 6 de mayo de 2020, establecer otras medidas de alivio al pago de los impuestos, corriendo los plazos antes indicados con el fin de dar prioridad a los empresarios y comerciantes a cancelar sus nóminas y en un mayor tiempo o prorroga pagar los impuestos de industria y comercio y los del predial unificado sin perder los beneficios y descuentos concedidos en la meta inicial dada por el acuerdo 005 de 2020 y el decreto 085 de marzo 31 de 2020, pero dando igualmente un periodo de pago adicional sin intereses de mora. Esta medida con el fin de aliviar la caja de los empresarios.

Que es cierto que por mandato del artículo 338 de la Constitución Política las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base, sea el resultado de hechos ocurridos durante un periodo determinado, no pueden aplicarse sino a partir del periodo que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo, pero en el presente caso no estamos ante esta prohibición, como quiera que el inciso 3º del artículo 215 constitucional, facultad al Presidente de la Republica para que de forma transitoria modifique los tributos existentes que regirán al término de la siguiente vigencia.

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

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

Que, por lo anterior, y atendiendo las facultades temporales otorgadas a este despacho en virtud del Acuerdo 005 del 2020 artículo 3, Decreto Ley 461 del 22 de marzo de 2020, decreto ley 637 del 6 de mayo de 2020 y atendiendo a adoptar minoraciones tributarias en el municipio de Melgar en el sentido de ajustar el calendario tributario de forma excepcional y transitorio durante la vigencia 2020 para el Impuesto de Industria y Comercio, avisos y tableros del año gravable 2019, así como del impuesto predial unificado de la vigencia 2020 y con ocasión a la emergencia económica, social y ecológica ocasionada por el Coronavirus COVID 19.

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: Modificar el calendario tributario de forma excepcional y Transitoria del Impuesto Predial Unificado vigencia 2020, así:

Parágrafo 1. Establézcase como incentivo tributario para los contribuyentes del Impuesto predial unificado del Municipio de Melgar-Tolima, el diez por ciento (10%) de descuento, únicamente sobre la liquidación del impuesto del impuesto predial unificado de la vigencia 2020, siempre y cuando paguen desde primero (1) de enero hasta el treinta (30) de Junio del año dos mil veinte (2020).

Parágrafo 2. Establézcase como incentivo tributario para los contribuyentes del Impuesto predial unificado del Municipio de Melgar-Tolima, el cinco por ciento (5%) de descuento, únicamente sobre la liquidación del impuesto del impuesto predial unificado de la vigencia 2020, siempre y cuando paguen desde primero (1) de julio hasta el treinta y uno (31) de Julio del año dos mil veinte (2020),

Parágrafo 3. Los contribuyentes que no se acojan a los descuentos aquí planteados y paguen después del treinta y un (31) de Agosto de 2020, pagaran intereses de mora calculados a partir del primero (1) de enero de 2020.

Entiéndase, que desde el primero (1) de Agosto al treinta y un (31) de Agosto de 2020 no se cobrara intereses de mora, pero tampoco se concederán los descuentos por pronto pago.

ARTICULO SEGUNDO: Modifíquese transitoriamente el plazo establecido para el pago total del Impuesto de Industria y Comercio, avisos y tableros por el año gravable 2019, así:

La presentación y pago de la declaración se hará y se correrá hasta el 30 de junio de 2020, fecha límite de presentación y pago sin sanciones e interés. Para el pago del saldo total podrá hacerse con una fecha limite hasta el 30 de junio de 2020 sin intereses moratorios para las personas naturales o jurídicas que ya hicieron la presentación de la declaración sin pago o con pago parcial.

El decreto 085 de marzo 31 de 2020 tendrá vigencia en lo demás que hace referencia a presentación virtual, electrónica y forma de pago, así:

1.- Puede presentar la declaración con pago o sin pago de manera física en las diferentes entidades Bancarias y financieras ubicadas en el Municipio Melgar antes del 30 de Junio de 2020 (hasta el 30 de junio de 2020) sin generar sanciones e intereses de mora.

2.- Puede de manera electrónica-virtualmente presentar la declaración con pago o sin pago a través del correo institucional cobranza@melgar-tolima.gov.co, antes del 30 de junio de 2020 (hasta el 30 de junio de 2020) sin generar sanciones e intereses de mora.

3.- Los medios de pago: una vez tenga la declaración debidamente presentada, puede realizar el pago del respectivo impuesto de la siguiente manera:

3.1.- De manera física, dirigiéndose a cualquier entidad bancaria autorizada con su factura, para realizar el pago, o

3.2- De manera electrónica, realizando la transferencia bancaria a los siguientes números de cuenta: (...)

4.- Para cancelar (único pago) las declaraciones presentadas sin pago en bancos ó electrónicamente, el Municipio de Melgar (secretaria de hacienda) expedirá posteriormente la factura a solicitud del contribuyente para que efectué el pago ante bancos. Lo que determina un pago definitivo y único. Factura que al ser solicitada por el contribuyente se podrá enviar

electrónicamente al correo dispuesto por el contribuyente. Es preciso recalcar que esta factura debe solicitarse antes de efectuar el pago en bancos para su validez. Los contribuyentes que presenten en una sola vez, la declaración ante bancos y efectúen el pago simultáneamente, podrán hacerlo sin necesidad de solicitar factura ante la secretaria de hacienda de Melgar.

5.- Una vez realizada la transferencia bancaria o el pago ante bancos, deberá remitir el soporte del pago y el número de la factura emitida para legalizar y registrar el pago en el sistema. La documentación podrá ser dirigida al correo institucional cobranza@melgartolima.gov.co.

ARTICULO TERCERO: El incremento del plazo para presentación y prórroga de pago previsto en el presente decreto regirán de manera excepcional y transitoria para el año gravable 2019 del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros, así como del Impuesto Predial Unificado de la vigencia 2020, inicialmente, como medida de alivio al estado de emergencia económica y social para los contribuyentes del Impuesto de Industria y Comercio, avisos y tableros y de los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado del Municipio de Melgar, situación generada por la propagación de la pandemia COVID- 19 en el Territorio Colombiano.

ARTICULO CUARTO: El presente Decreto rige a partir de su expedición y deroga parcialmente aquellos que le sean contrarios."

II. TRÁMITE CONTROL DE LEGALIDAD

Mediante Auto del **2 de octubre de 2020** (fls. 11 a 13), se avocó conocimiento del presente medio de control inmediato de legalidad, ordenándose igualmente que por Secretaría se fijara un aviso sobre la existencia del proceso en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, así como en la web de la entidad territorial, por el término de 10 días para que cualquier ciudadano pudiese intervenir en el presente trámite, a efectos de 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 por parte del Ministerio Público.

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

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 26 a 43)

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

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, en el Consejo de Estado y en los Tribunales Administrativos.

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 deben cumplirse de forma simultánea. En primer lugar, que la medida sea expedida por una entidad del orden territorial; en segundo lugar, que la medida sea de carácter general; y, en tercer lugar, que esa medida provenga del ejercicio de la función administrativa y en 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 encuentra suscrito por el **Alcalde del Municipio de Melgar**, cumpliéndose de esta manera el primero de los requisitos exigidos.

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

Que verificado el cumplimiento de los requisitos formales y materiales para ser pasible del medio de control inmediato de legalidad, se debe establecer si las medidas tomadas en el Decreto 108 del 8 de mayo de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Melgar, se encuentran o no conforme al ordenamiento jurídico, es decir, conforme a las normas en las cuales se debían fundar.

Advierte que revisado el articulado del Decreto 108 del 8 de mayo de 2020, la medida de descuento o estímulo por el pronto pago que establece, se constituye en un desarrollo del Decreto Legislativo 461 de 2020, y que la ampliación del plazo para el pago con descuentos durante cada uno de los segmentos de plazo, se ajustan al espíritu del Decreto Legislativo 461 de 2020, pues su filosofía es la de dar alivios a los contribuyentes, alivios que se traducen en la extensión del plazo para el pago, así como

estímulos en la reducción del valor del impuesto a pagar, teniendo en cuenta la afectación que para los ingresos de los contribuyentes ha significado la crisis económica generada por la pandemia del coronavirus - COVID-19, por lo que se debe declarar la legalidad de la totalidad de los artículos primero, segundo y tercero del Decreto 108 del 8 de mayo de 2020, resaltando que no contravienen la condicionalidad establecida por la Corte frente al Decreto 461 de 2020.

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 el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, y en los artículos 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 administrativo 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 encuentran 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, los 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 que dan lugar a 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 el respectivo control de legalidad de estas decisiones.

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, estableció en providencia de 20 de abril de 2020¹, con base en la línea jurisprudencial que ha construido dicha corporación frente al control inmediato de legalidad, que el mismo 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.

¹ Auto de 20 de abril de 2020 del Consejo de Estado, C.P. Dr. William Hernández Gómez, Radicación 11001-03-15-000-2020-01139-00,

(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, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que ésta 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 cualquier 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 conjurar la situación de calamidad pública causada por la existencia simultánea de una pandemia y de 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, lo cual, hecho que, además de ser una grave calamidad pública, constituye una grave afectación del orden económico y social del país, que justifica la declaratoria del estado de excepción.
- La crisis que enfrenta la población colombiana es grave e inminente, al punto que afecta la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional.
- Se requieren medidas inmediatas que debe adoptar el Gobierno Nacional para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, atendiendo oportunamente a los más afectados, tanto en materia sanitaria como en su situación económica.
- Las atribuciones ordinarias de las autoridades estatales son insuficientes para hacer frente a la crisis económica y social generada por la pandemia del COVID-19, por lo que se considera forzoso adoptar medidas extraordinarias que permitan conjurar los

efectos de las circunstancias excepcionales que se presentan en todo el territorio nacional.

- Las medidas de rango legislativo – decretos ley – propias del estado de emergencia, pretenden fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud y del ingreso de los colombianos para evitar una mayor propagación del COVID-19, y para mitigar y prevenir el impacto negativo de estas medidas de contención social sobre la economía del país.

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

NUMERO DE DECRETO	ASUNTO
DECRETO LEGISLATIVO NUMERO 417 DEL 17 DE MARZO DE 2020	Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional por 30 días
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 COV/D-19
DECRETO LEGISLATIVO 441 DEL 20 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 444 DEL 21 DE MARZO DE 2020	Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 458 DEL 22 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 460 DEL 22 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas el servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020

DECRETO LEGISLATIVO 461 DEL 22 DE MARZO DE 2020	Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 464 DEL 23 MARZO DE 2020	Por el cual se disponen medidas con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 467 DEL 23 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas de urgencia en materia de auxilios para beneficiarios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 468 DEL 23 DE MARZO DE 2020	Por el cual se autorizan nuevas operaciones a la Financiera de Desarrollo Territorial S,A - Findeter y el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. - Bancoldex, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 469 DEL 23 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dicta una medida para garantizar la continuar de las funciones de la jurisdicción constitucional, en el marco de la Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 470 DEL 24 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas que brindan herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 475 DEL 25 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Cultura, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 476 DEL 25 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas tendientes a garantizar la prevención, diagnóstico y tratamiento del Covid-19 y se dictan otras disposiciones, dentro del Estado de Emergencia
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

Referencia: 73001-23-33-000-2020-00304-00

Norma Revisada: Decreto 108 de 8 de mayo de 2020 "Por el cual se modifican parcial, excepcional y transitoriamente, los plazos para la presentación y el pago de impuestos, tasas y contribuciones administrados por el municipio de Melgar, para la vigencia 2020".

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	En ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, «Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional
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 marco del Estado de Emergencia
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, en el marco del Estado de Emergencia
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

Referencia: 73001-23-33-000-2020-00304-00

Norma Revisada: Decreto 108 de 8 de mayo de 2020 "Por el cual se modifican parcial, excepcional y transitoriamente, los plazos para la presentación y el pago de impuestos, tasas y contribuciones administrados por el municipio de Melgar, para la vigencia 2020".

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 Coronavirus COVID-19
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, en el marco del Estado 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 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
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
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

Nuevamente, a través del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días calendario, con el fin de seguir afrontando la grave calamidad pública

que afecta al país por causa del Coronavirus COVID-19, expidiéndose a la fecha de expedición del acto que se revisa los siguientes decretos legislativos:

NUMERO DE DECRETO	ASUNTO
DECRETO LEGISLATIVO NUMERO 639 DEL 8 DE MAYO DE 2020	Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional por 30 días

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

CASO CONCRETO

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

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

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

i) Debe tratarse de actos administrativos de carácter general

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

En este caso, se tiene que al **Decreto No.0108 de 8 de mayo de 2020** proferido por el alcalde municipal de Melgar, se dirige a la totalidad de la ciudadanía de dicho municipio, por consiguiente, este presupuesto se satisface, dado que tiene un alcance de carácter general.

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

En relación con el segundo presupuesto, igualmente se encuentra acreditado, dado que el decreto 108 de 8 de mayo de 2020 enviado a revisión, fue proferido por el **alcalde municipal de Melgar**, en ejercicio de funciones otorgadas por la Constitución y la ley, lo que lleva a concluir que se dictó en ejercicio de sus funciones como primera autoridad administrativa del referido municipio.

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

En el presente caso, una vez revisado el contenido del **Decreto No. 108 de 8 de mayo de 2020**, enviado para control inmediato de legalidad, se concluye que, igualmente cumple este presupuesto.

En efecto, a través del Decreto 108 de 8 mayo de 2020, el Alcalde Municipal de Melgar, modifica parcialmente, de manera excepcional y temporal, el calendario tributario del municipio de Melgar 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 0108 DE 8 DE MAYO DE 2020 – POR EL CUAL SE MODIFICAN PARCIAL, EXCEPCIONAL Y TRANSITORIAMENTE, LOS PLAZOS PARA LA PRESENTACIÓN Y EL PAGO DE IMPUESTOS, TASAS Y CONTRIBUCIONES ADMINISTRADOS POR EL MUNICIPIO DE MELGAR, PARA LA VIGENCIA 2020

La Sala Plena del Consejo de Estado a través de providencia del 15 de octubre de 2013², 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

² 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.

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

A través del Decreto Legislativo **461 de 22 de marzo de 2020**, el Gobierno Nacional, en desarrollo Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado a través del Decreto Legislativo 417 de 2020, autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes 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 de la siguiente manera:

“ Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

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

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

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

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

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

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

De conformidad con el Decreto Legislativo en mención, se advierte que el Gobierno Nacional, atendiendo las consecuencias económicas negativas que ha generado la pandemia del COVID-19, confirió facultades temporales a los gobernadores y alcaldes para reorientar las destinaciones específicas de los recursos de las entidades territoriales, para hacer frente a las necesidades urgentes que requieran solución, así como **disminuir las tarifas de los impuestos territoriales**, propiciando así un alivio a los habitantes de sus territorios ante la grave crisis que se presenta actualmente.

Las anteriores facultades temporales fueron estudiadas por la Sala Plena de la Corte Constitucional mediante sentencia C-169 de 2020, proferida en ejercicio del control automático de constitucionalidad del Decreto Legislativo 461 de 2020.

En la referida sentencia, esa alta corporación sostuvo que las normas dictadas se ajustaban a la Constitución, de modo que procedió a declarar la exequibilidad condicionada de los artículos 1º y 2º del referido Decreto, señalando que el artículo primero habilita a los gobernadores y alcaldes para que modifiquen los presupuestos de la vigencia fiscal 2020, con el propósito de reorientar rentas de destinación específica, pero no para modificar las leyes, ordenanzas o acuerdos mediante los cuales se determinó el destino actual de las rentas, entendiendo entonces que la mencionada habilitación solo está dada para la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal 2020.

Frente al artículo segundo del mencionado Decreto Legislativo, el Máximo Tribunal Constitucional señaló que a través de éste se había facultado a los gobernadores y alcaldes para reducir las tarifas de los impuestos municipales fijadas por los órganos competentes, de manera que declaró la constitucionalidad condicionada de la mencionada prerrogativa, en el entendido que la reducción de tarifas no permite modificar las leyes, ordenanzas o acuerdos que las fijan.

A partir de lo anterior, se tiene entonces que el Decreto Legislativo 461 de 2020 se ocupó de otorgar dos facultades específicas a los gobernadores y alcaldes: **i)** para la modificación del presupuesto de la vigencia fiscal 2020, y **ii)** para la reducción de tarifas de los impuestos territoriales. En ambos escenarios, se proscribió la modificación de las leyes, ordenanzas o acuerdos.

Ahora bien, El artículo 313.5 de la Constitución Política, señala que es función 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.*

Por su parte en el artículo 91, literal g, de la misma Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, se previó:

Artículo 91.- Funciones. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes (...):

g) *Incorporar dentro del presupuesto municipal, mediante decreto, los recursos que haya recibido el tesoro municipal como cofinanciación de proyectos provenientes de las entidades nacionales o departamentales, o de cooperación internacional y adelantar su respectiva ejecución.*

Los recursos aquí previstos así como los correspondientes a seguridad ciudadana provenientes de los fondos territoriales de seguridad serán contratados y ejecutados en los términos previstos por el régimen presupuestal.»

De lo dicho anteriormente es viable concluir que, si bien es cierto, por regla general le compete al Concejo Municipal dictar las normas del presupuesto municipal y expedir anualmente el presupuesto de la entidad territorial, también lo es que, en el contexto de la declaratoria de la urgencia manifiesta, resulta viable que los alcaldes municipales dispongan las modificaciones presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto de la entidad territorial, sin que medie autorización de la duma municipal, advirtiendo que los mismos no pueden afectar rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.

Expuesto lo anterior, procede la Sala a examinar la presencia de 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 Melgar, 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 de carácter presupuestal efectuadas, más exactamente en los incentivos otorgados con la modificación de los términos para declarar los diferentes impuestos locales, revisado el acto, no cabe duda que su sustento es la declaratoria del Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica, y el Decreto legislativo 461 de 2020, que facultó a los gobernadores y alcaldes para que redujeran las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales, que en este caso consisten en modificación del calendario tributario del presente año fiscal otorgando incentivos tributarios por el pronto pago del impuesto de Industria y comercio, al igual que el Impuesto Predial Unificado, rentas de carácter municipal.

iii) La adecuación a los fines

Para la Sala tanto de la parte considerativa del Decreto 108 de 8 de mayo 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 *otorgar beneficios tributarios, con el fin de promover la industria y comercio, al igual que la colección de recursos inmediatos para el 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 Melgar, otorgando con ello descuentos o incentivos por el pago oportuno del impuesto predial y de industria y comercio para los contribuyentes de dicha localidad, para promover la economía y 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.

Lo anterior porque, en términos reales, los intereses moratorios y corrientes que acompaña normalmente el cobro de los tributos, pasa a ser parte del tributo mismo, al menos para los contribuyentes, razón por la cual, la modificación de los plazos de pago de estos impuestos y contribuciones, por ende, también de los plazos de causación de los mencionados intereses, constituye una “minoración tributaria”, tal como se señala en las consideraciones del decreto examinado, que hace menos gravosa la situación de los contribuyentes en esta difícil vigencia.

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 legalidad³.

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 108 de 8 de mayo de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Melgar 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 Melgar, al Agente del Ministerio Público, e igualmente se comunique la presente decisión a la comunidad en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

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

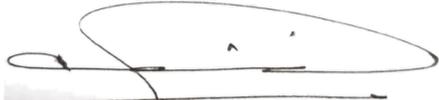
En cumplimiento de las medidas de aislamiento preventivo decretadas por el Gobierno nacional para evitar la propagación del COVID 19, esta providencia fue estudiada y aprobada en Sala de decisión mediante la utilización de medios electrónicos CONSTE.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados,


ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA


BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ


JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA


JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO

³ 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.

**REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PUBLICO**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
IBAGUÉ – TOLIMA
TELEFONO 098 2618433**

73001-23-33-000-2020-00304-00

**PROCESO: CONTROL INMEDIATO DE
LEGALIDAD**

DEMANDANTE(s):
MUNICIPIO DE MELGAR 8907019334

APODERADO(s):

DEMANDADO(s):
MUNICIPIO DE MELGAR SD0000000002958

APODERADO(s):

ACTOS DEMANDADOS: REVISION DECRETO 0108-2020 EXPEDIDO POR EL
ALCALDE MUNICIPAL DE MELGAR

FECHA RADICACIÓN: 17/09/2020

FOLIO: 299 LIBRO RADICADOR No. 3

MAGISTRADO PONENTE: ANGEL IGNACIO ALVAREZ SILVA (ORAL)

**73001-23-33-000-2020-00304-00
AIAS**

ACTA INDIVIDUAL DE REPARTO

Fecha : 09/sep/2020

REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL

CORPORACION GRUPO OTROS
TRIBUNAL CD. DESP SECUENCIA: FECHA DE REPARTO
REPARTIDO AL DESPACHO 003 1360 09/sep/2020

DR. ANGEL IGNACIO ALVAREZ SILVA - ORAL

IDENTIFICACION	NOMBRE	APELLIDO	PARTE
SD814937	DECRETO 108 MELGAR		01 *~
SD814938	NO		02 *~

אגוזמן נבחרה לכהן בתפקיד

C26001-OJ01X03

aguzmanv

EMPLEADO



DECRETO NÚMERO **108** DE 2020
(8 DE MAYO DE 2020)

"Por el cual se modifica parcial, excepcional y transitoriamente los plazos para presentación y el pago de Impuestos, tasas y contribuciones administrados por el Municipio de Melgar Tolima, para la vigencia 2020"

EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE MELGAR

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las que se confiere el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, Decretos de Emergencia Económica 417 y 637 de 2020 de la Presidencia de la Republica de Colombia y el artículo 2 del Decreto 461 de 2020 de la Presidencia de la Republica de Colombia, concordante con las facultades concedidas excepcionalmente por el Concejo Municipal en el Acuerdo 005 de 2020 artículo 3 y

CONSIDERANDO:

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

Que mediante Decreto No. 075- del 20 de marzo de 2020 se declaró la situación de calamidad pública en el Municipio de Melgar por emergencia sanitaria con ocasión a la contingencia epidemiológica que podría causar el Coronavirus COVID-19, declarándose la urgencia manifiesta, como consecuencia del estado de emergencia.

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

Que ante la contingencia el Alcalde del Municipio de Melgar procedió a expedir el Decreto No. 079- del 22 de marzo de 2020 "Por medio del cual se adoptan las medidas de orden público decretadas por el Presidente de la República a través del Decreto Nacional 457 del 22 de marzo de 2020", lo anterior con el fin de preservar la vida salud, seguridad de los habitantes del Municipio de Melgar.



ALCALDÍA DE MELGAR

"Por Amor a Melgar"
2020 - 2023

DEPARTAMENTO DEL TOLIMA
ALCALDÍA DEL MELGAR
DESPACHO ALCALDE

Que las restricciones adoptadas por el gobierno Nacional y local, en coordinación con las Gobernaciones y demás Alcaldías, para prevenir la diseminación del CORONAVIRUS COVID 19, está generando una crisis económica y social de proporciones escalonadas pero controladas por el Gobierno Nacional a raíz de los cambios radicales en las tareas habituales de la administración y de los contribuyentes de Melgar, originando el cese de actividades, atención limitada a los contribuyentes en las oficinas de la administración, cierre de locales comerciales, disminución en los horarios de la atención de los bancos autorizados para la presentación y pago de las obligaciones tributarias, obstaculizando 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 equilibrar económicamente el estado de la calamidad pública existente en Melgar; pues las medidas afecta todas las actividades de producción y comercialización bienes, así como la prestación de todo tipo de servicios, al punto de paralizar un porcentaje representativo de la economía local. Esta crisis acarrea como consecuencia la pérdida de la capacidad de pago de los Melgarenses con lo que se pone en riesgo su salud y hasta la vida.

Que por tal motivo, es urgente por parte del Municipio de Melgar, decretar medidas económicas de aplazamiento del calendario tributario, que permitan a los habitantes destinar sus recursos programados a la satisfacción de las necesidades básicas sin ser requeridos al cumplimiento inmediato de sus obligaciones tributarias, como de la presentación oportuna de las mismas, que si bien son importantes para el Municipio en la ejecución del presupuesto de sus actividades básicas para la comunidad, ponen en riesgo al contribuyente en la adquisición de los productos necesarios para su supervivencia.

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 pueda expedir decretos que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia y podrá "en forma transitoria" establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

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

Que el Presidente de la República junto con sus ministros decretaron la Nueva Emergencia Económica, Social y Ecológica del País con el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, emergencia económica que tienen como alcance jurídico y legal en establecer políticas de gobierno Nacional y con premisas Territoriales para dar prioridad al pago de nóminas y atender las necesidad básicas de la población vulnerable a raíz de la restricción dadas a los empresarios y trabajadores sobre la continuidad de la pandemia covid-19



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

Que adicionalmente, en la parte motiva del citado decreto, se hace mención de *"las autorizaciones previstas en este decreto debe ejercerse por los Gobernadores y Alcaldes en observancia del mandatos constitucionales, con el único objetivo de conjurar la inminente crisis e impedir la extensión de sus efectos"*.

Que el mismo Concejo Municipal de Melgar en su artículo 3 del Acuerdo 005 de 2020, *"concedió facultades extraordinarias y transitorias al ejecutivo, hasta un mes después de la emergencia sanitaria, con el ánimo de adoptar medidas económicas en materia tributaria tendiente a buscar o adoptar alivios transitorios..., por efectos de la emergencia sanitaria, con beneficio a los contribuyentes y empresarios de los impuestos administrados por el Municipio de Melgar, en caso de ser necesario, con el fin de restablecer la economía en la industria, servicios, comercio y turismo..."*.

Que el Alcalde del Municipio de Melgar en virtud a las anteriores consideraciones y en virtud a las facultades otorgadas en el inciso 3 del artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, adoptadas a las medidas tributarias necesarias para conjurar la inaplazable crisis e impedir la extensión de sus efectos, en las diferentes actividades comerciales, empresariales e incluso la de los hogares Melgarenses,

Que por lo anterior, y en razón a la inmediatez con la que se quiso afrontar el impacto económico, este despacho procedió a modificar el plazo de presentación de la declaración del Impuesto de Industria y comercio, avisos y tableros de la vigencia fiscal 2019 únicamente, plazo que estableció inicialmente el artículo 87 del Acuerdo 019 de 2013 para el 31 de marzo de 2020, prorroga que se hizo inicialmente con el Decreto 085 del 31 de marzo de 2020, hasta el 15 de mayo de 2020, fecha en que vencería el plazo para efectuar el pago definitivo intereses moratorios.

Igualmente con el Acuerdo 005 de 2020, se concedió mayores plazos para el pago del impuesto predial unificado donde se estableció hasta el 10 de mayo con descuentos del 10% por pronto pago y hasta el 31 de mayo con descuento del 5% por pronto pago, a junio 30 de 2020 sin intereses moratorios y a partir del 1 de julio de 2020 con intereses moratorios.

Que se hace necesario a raíz de la nueva emergencia económica establecida con decreto 637 del 6 de mayo de 2020, establecer otras medidas de alivio al pago de los impuestos, corriendo los plazos antes indicados con el fin de dar prioridad a los empresarios y comerciantes a cancelar sus nóminas y en un mayor tiempo o prorroga pagar los impuestos de industria y comercio y los del predial unificado sin perder los beneficios de



ALCALDÍA DE MELGAR

"Por Amor a Melgar"

2020 - 2023

DEPARTAMENTO DEL TOLIMA
ALCALDÍA DEL MELGAR
DESPACHO ALCALDE

descuentos concedidos en la meta inicial dada por el acuerdo 005 de 2020 y el decreto 085 de marzo 31 de 2020, pero dando igualmente un periodo de pago adicional sin intereses de mora. Esta medida con el fin de aliviar la caja de los empresarios.

Que es cierto que por mandato del artículo 338 de la Constitución Política las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un periodo determinado, no pueden aplicarse sino a partir del periodo que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo, pero en el presente caso no estamos ante esta prohibición, como quiera que el inciso 3° del artículo 215 constitucional, facultad al Presidente de la República para que de forma transitoria modifique los tributos existentes que regirán al término de la siguiente vigencia. Que en el Decreto 461, de 2020 excepcionalmente y durante el término del Estado de Emergencia, este despacho podrá modificar transitoriamente los tributos territoriales, modificaciones éstas, que empezarán a regir de manera inmediata dada la temporalidad de las facultades que otorgó el Presidente de la República en la citada norma.

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

Que, por lo anterior, y atendiendo las facultades temporales otorgadas a este despacho en virtud del Acuerdo 005 del 2020 artículo 3, Decreto Ley 461 del 22 de marzo de 2020, decreto ley 637 del 6 de mayo de 2020 y atendiendo a adoptar minoraciones tributarias en el municipio de Melgar en el sentido de ajustar el calendario tributario de forma excepcional y transitorio durante la vigencia 2020 para el Impuesto de Industria y Comercio, avisos y tableros del año gravable 2019, así como del impuesto predial unificado de la vigencia 2020 y con ocasión a la emergencia económica, social y ecológica ocasionada por el Coronavirus COVID 19.

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Modificar el calendario tributario de forma excepcional y Transitoria del Impuesto Predial Unificado vigencia 2020, así:

Parágrafo 1. Establézcase como incentivo tributario para los contribuyentes del Impuesto predial unificado del Municipio de Melgar-Tolima, el diez por ciento (10%) de descuento, únicamente sobre la liquidación del impuesto del impuesto predial unificado de la vigencia 2020, siempre y cuando paguen desde primero (1) de enero hasta el treinta (30) de Junio del año dos mil veinte (2020).



Parágrafo 2. Establézcase como incentivo tributario para los contribuyentes del Impuesto predial unificado del Municipio de Melgar-Tolima, el cinco por ciento (5%) de descuento, únicamente sobre la liquidación del impuesto del impuesto predial unificado de la vigencia 2020, siempre y cuando paguen desde primero (1) de julio hasta el treinta y uno (31) de Julio del año dos mil veinte (2020).

Parágrafo 3. Los contribuyentes que no se acojan a los descuentos aquí planteados y paguen después del treinta y un (31) de Agosto de 2020, pagarán intereses de mora calculados a partir del primero (1) de enero de 2020.

Entiéndase, que desde el primero (1) de Agosto al treinta y un (31) de Agosto de 2020 no se cobrará intereses de mora, pero tampoco se concederá los descuentos por pronto pago.

ARTICULO SEGUNDO: Modifíquese transitoriamente el plazo establecido para el pago total del Impuesto de Industria y Comercio, avisos y tableros por el año gravable 2019, así: La presentación y pago de la declaración se hará y se correrá hasta el 30 de junio de 2020, fecha límite de presentación y pago sin sanciones e interés. Para el pago del saldo total podrá hacerse con una fecha límite hasta el 30 de junio de 2020 sin intereses moratorios para las personas naturales o jurídicas que ya hicieron la presentación de la declaración sin pago o con pago parcial.

El decreto 085 de marzo 31 de 2020 tendrá vigencia en lo demás que hace referencia a presentación virtual, electrónica y forma de pago, así:

1.- **Puede presentar la declaración con pago o sin pago** de manera física en las diferentes entidades Bancarias y financieras ubicadas en el Municipio Melgar antes del 30 de Junio de 2020 (hasta el 30 de junio de 2020) sin generar sanciones e intereses de mora.

2.- **Puede de manera Electrónica**-virtualmente presentar la declaración con pago o sin pago a través del correo institucional cobranza@melgar-tolima.gov.co, antes del 30 de junio de 2020 (hasta el 30 de junio de 2020) sin generar sanciones e intereses de mora.

3.- **Los medios de pago:** una vez tenga la declaración debidamente presentada, puede realizar el pago del respectivo impuesto de la siguiente manera:

3.1.- **De manera física**, dirigiéndose a cualquier entidad bancaria autorizada con su factura, para realizar el pago, ó

3.2.- **De manera electrónica**, realizando la transferencia bancaria a los siguientes números de cuenta:

<u>NOMBRE DE ENTIDAD</u>	<u>NUMERO DE CUENTA</u>	<u>TIPO DE CUENTA</u>
BANCO CAJA SOCIAL	21500121954	AHORROS
BANCO DE BOGOTA	263039729	AHORROS



ALCALDÍA DE MELGAR
"Por Amor a Melgar"
2020 - 2023

DEPARTAMENTO DEL TOLIMA
ALCALDÍA DEL MELGAR
DESPACHO ALCALDE

BANCO DE DAVIVIENDA	446070185108	AHORROS
BANCO POPULAR	220366051274	AHORROS
BANCOLOMBIA	41309176616	AHORROS
BANCO BBVA	904012788	AHORROS

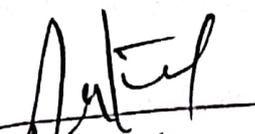
4.- Para cancelar (único pago) las declaraciones presentadas sin pago en bancos ó electrónicamente, el Municipio de Melgar (secretaria de hacienda) expedirá posteriormente la factura a solicitud del contribuyente para que efectué el pago ante bancos. Lo que determina un pago definitivo y único. Factura que al ser solicitada por el contribuyente se podrá enviar electrónicamente al correo dispuesto por el contribuyente. Es preciso recalcar que esta factura debe solicitarse antes de efectuar el pago en bancos para su validez. Los contribuyentes que presenten en una sola vez, la declaración ante bancos y efectúen el pago simultáneamente, podrán hacerlo sin necesidad de solicitar factura ante la secretaria de hacienda de Melgar.

5.- Una vez realizada la transferencia bancaria o el pago ante bancos, deberá remitir el soporte del pago y el número de la factura emitida para legalizar y registrar el pago en el sistema. La documentación podrá ser dirigida al correo institucional cobranza@melgar-tolima.gov.co.

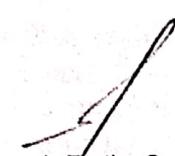
ARTÍCULO TERCERO: El incremento del plazo para presentación y prórroga de pago previsto en el presente decreto regirán de manera excepcional y transitoria para el año gravable 2019 del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros, así como del Impuesto Predial Unificado de la vigencia 2020, únicamente, como medida de alivio al estado de emergencia económica y social para los contribuyentes del Impuesto de Industria y Comercio, avisos y tableros y de los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado del Municipio de Melgar, situación generada por la propagación de la pandemia COVID – 19 en el Territorio Colombiano.

ARTÍCULO CUARTO: El presente Decreto rige a partir de su expedición y deroga parcialmente aquellos que le sean contrarios.

COMUNIQUESE Y CUMPLASE


AGUSTÍN MANRIQUE GALEANO
Alcalde Municipal de Melgar


Visto Bueno: Alexander Pineda Bonilla
Asesor financiero y tributario


Proyectó: Luis Fernando Tautiva Cardozo
Secretario de Hacienda

ALCALDÍA MUNICIPAL / NIT: 890701933-4 / CODIGO POSTAL: 730001 //CARRERA 25 NO 5 - 56 EDIFICIO PALACIO MUNICIPAL ESQUINA.
CEL: (57+8) 245 20 11, (57+8) 245 20 14, (57) 317 365 41 78, (57) 317 643 23 31, (57) 317 436 34 45, MELGAR - TOLIMA

REPUBLICA DE COLOMBIA



RAMA JURISDICCIONAL DEL PODER PUBLICO

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

IBAGUE - TOLIMA

SECRETARIA TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA.

Ibagué, 09 de septiembre de 2020 Recibida en la fecha, procedente de la oficina judicial, la presente demanda de CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD la cual queda radicada bajo el número 73001-23-33-000-2020-00304-00 Folio 299 Tomo 3. Va al despacho del Magistrado Doctor ANGEL IGNACIO ALVAREZ SILVA, el 17 de septiembre de 2020

OBSERVACIONES:



MARIA VICTORIA AYALA PALOMA
Secretaria

1REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
PALACIO DE JUSTICIA DE IBAGUÉ OF.108

SECRETARIA TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

Ibagué 17 de septiembre de 2020, por medio de la presente me permito informar que el control de legalidad 73001233300020200030400, se pasa al despacho el día de hoy, como quiera que estaba a espera de ser radicado en el sistema y en los libros correspondientes.

NIDIA PATRICIA PUENTES GÓMEZ
Escribiente

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
Magistrado Ponente: ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

Ibagué, dos (02) de octubre de dos mil veinte (2020)

Referencia: **73001-23-33-000-2020-00304-00**
Medio de Control: **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**
Autoridad controlada: **Alcalde Municipal de Melgar, Tolima**
Acto revisado: **DECRETO 108 DE 8 DE MAYO DE 2020 “Por el cual se modifican parcial, excepcional y transitoriamente, los plazos para la presentación y el pago de impuestos, tasas y contribuciones administrados por el municipio de Melgar, para la vigencia 2020”.**

Remitido por el Municipio de Melgar, se recibió en la oficina judicial el 1 de septiembre de 2020, el **Decreto 108 del 8 de Mayo de 2020 “Por el cual se modifican parcial, excepcional y transitoriamente, los plazos para la presentación y el pago de impuestos, tasas y contribuciones administrados por el municipio de Melgar, para la vigencia 2020”**, para que se cumpla su control inmediato de legalidad en los términos del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 136 del CPACA correspondiendo su reparto a este Despacho, quien se pronuncia en los siguientes términos, previa consideración de los siguientes

ANTECEDENTES

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

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

Nuevamente, a través del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días calendario, con el fin de seguir afrontando la grave calamidad pública que afecta al país por causa del Coronavirus COVID-19

Nuestra Constitución Política, al ocuparse de los Estados de Excepción, dispuso una serie de controles de orden político y jurídico a los que deben someterse las disposiciones que se expidan en razón de un Estado de Excepción, desde la decisión mediante la cual se produce su declaratoria y los decretos legislativos que dicte el Gobierno en uso de las facultades constitucionales excepcionalmente conferidas, hasta las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de la reglamentación y aplicación de estos decretos

legislativos, actos estos últimos, respecto de los cuales se ocupó el Legislador Estatutario al establecer en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 la figura del control de legalidad oficioso e inmediato sobre los mismos.

Según lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, corresponde el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos por autoridades territoriales, en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos, 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 establecido el Consejo de Estado en sus pronunciamientos recientes, procede el control automático 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, tal como ocurre 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 sobre la **Decreto 108 de 8 de mayo de 2020** proferido por el alcalde municipal de Melgar, "**Por el cual se modifican parcial, excepcional y transitoriamente, los plazos para la presentación y el pago de impuestos, tasas y contribuciones administrados por el municipio de Melgar, para la vigencia 2020**", 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 se dispone que igualmente se publique en la página web del Municipio de Melgar, y en los medios habituales de publicación de sus disposiciones utilizados por esa entidad. **ofíciase.**

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.

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

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

SEXTO: Los conceptos y escritos a que se refiriere esta providencia deberán ser remitidos dentro de la referida oportunidad, al correo electrónico de la Secretaría de esta Corporación para recibir documentos dirigidos a los procesos que tramita este despacho rdoc01tadmtol@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, ingrésese las diligencias al Despacho para la proyección de la decisión de fondo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

El Magistrado,



ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

LA SUSCRITA SECRETARIA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

COMUNICA QUE:

En el medio **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, radicado bajo el No **73001-23-33-000-2020-00304-00**, para el estudio del Decreto No 108 del 8 de mayo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Melgar - Tolima, con ponencia del Magistrado Dr. **ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**, mediante **AUTO** del dos (02) de octubre de dos mil veinte (2020), en el cual, dispone:

“PRIMERO: Avocar el conocimiento y, en consecuencia, dar inicio al proceso de control inmediato de legalidad sobre la **Decreto 108 de 8 de mayo de 2020** proferido por el alcalde municipal de Melgar, **“Por el cual se modifican parcial, excepcional y transitoriamente, los plazos para la presentación y el pago de impuestos, tasas y contribuciones administrados por el municipio de Melgar, para la vigencia 2020”**, 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 se dispone que igualmente se publique en la página web de la personería Municipal de Ibagué, y en los medios habituales de publicación de sus disposiciones utilizados por esa entidad. **oficiese.**

TERCERO: Conforme a lo señalado en el numeral 3º del artículo 185 del CPACA INVÍTESE 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.

CUARTO: ORDENAR a la Personería Municipal de Melgar que remita a más tardar en el término de diez (10) días siguientes a la recepción del correspondiente **oficio,**

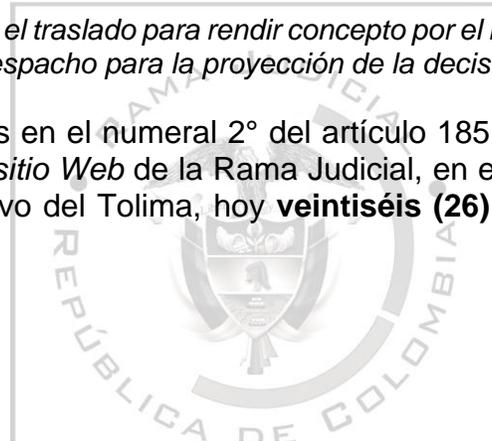
copia digital de todos los trámites que antecederon al acto estudiado, mencionados en sus consideraciones, diferentes a los actos administrativos del orden nacional que se puedan obtener por internet, así como las constancias de publicación del Acto cuya legalidad se examina.

QUINTO: *Expirado el término de la publicación del aviso, y allegada 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 los que se refiriere esta providencia deberán ser remitidos dentro de la referida oportunidad, al correo electrónico de la Secretaría de esta Corporación para recibir documentos dirigidos a los procesos que tramita este despacho rdoc01tadmtol@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.”*

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 **veintiséis (26) de octubre de dos mil veinte (2020)**.



MARÍA VICTORIA AYALA PALOMÁ
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

LA SUSCRITA SECRETARIA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

COMUNICA QUE:

En el medio **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, radicado bajo el Ne **73001-23-33-000-2020-00304-00**, para el estudio del Decreto Ne 108 del 8 de mayo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Melgar - Tolima, con ponencia del Magistrado Dr. **ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**, mediante **AUTO** del dos (02) de octubre de dos mil veinte (2020), en el cual, dispone:

"PRIMERO: Avocar el conocimiento y, en consecuencia, dar inicio al proceso de control inmediato de legalidad sobre la **Decreto 108 de 8 de mayo de 2020** proferido por el alcalde municipal de Melgar; **"Por el cual se modifican parcial, excepcional y transitoriamente, los plazos para la presentación y el pago de impuestos, tasas y contribuciones administrados por el municipio de Melgar, para la vigencia 2020"**, 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 se dispone que igualmente se publique en la página web de la personería Municipal de Ibagué, y en los medios habituales de publicación de sus disposiciones utilizados por esa entidad. **oficiese.**

TERCERO: Conforme a lo señalado en el numeral 3° del artículo 185 del CPACA INVÍTESE 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.

CUARTO: ORDENAR a la Personería Municipal de Melgar que remita a más tardar en el término de diez (10) días siguientes a la recepción del correspondiente **oficio,**

Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Norma Revisada: DECRETO 108 DE 8 DE MAYO DE 2020

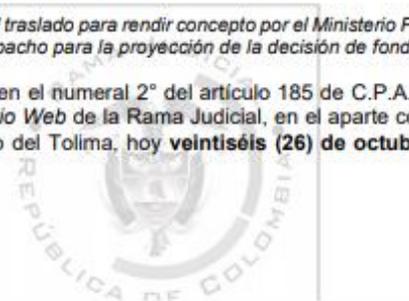
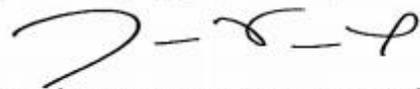
copia digital de todos los trámites que antecedieron al acto estudiado, mencionados en sus consideraciones, diferentes a los actos administrativos del orden nacional que se puedan obtener por internet, así como las constancias de publicación del Acto cuya legalidad se examina.

QUINTO: *Expirado el término de la publicación del aviso, y allegada 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 los que se refiriere esta providencia deberán ser remitidos dentro de la referida oportunidad, al correo electrónico de la Secretaría de esta Corporación para recibir documentos dirigidos a los procesos que tramita este despacho rdoc01fadmtol@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."*

Para los fines indicados en el numeral 2° del artículo 185 de C.P.A.C.A., se fija el presente **AVISO** en el *síto Web* de la Rama Judicial, en el aparte correspondiente al Tribunal Administrativo del Tolima, hoy **veintiséis (26) de octubre de dos mil veinte (2020)**.



MARÍA VICTORIA AYALA PALOMÁ
Secretaria



NOTIFICACIÓN AUTO AVOCA CONOCIMIENTO 73001-23-33-000-2020-00304-00

Audiel Ospina Devia <aospinad@cendoj.ramajudicial.gov.co>

Lun 26/10/2020 9:04

Para: contactenos@melgar-tolima.gov.co <contactenos@melgar-tolima.gov.co>; notificaciones.judiciales@tolima.gov.co <notificaciones.judiciales@tolima.gov.co>; rbazan@procuraduria.gov.co <rbazan@procuraduria.gov.co>

 1 archivos adjuntos (174 KB)

Avoca CIL 73001-23-33-000-2020-00304-00 Decreto 108 de 2020 - Melgar.pdf;

IBAGUÉ, OCTUBRE 26 DE 2020 - O F I C I O - AIAS**Señor
Alcalde Municipal de Melgar**

Atentamente me permito notificar la providencia proferida dentro del medio de control de legalidad, 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 rdoc01tadmtol@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, OCTUBRE 26 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, 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 rdoc01tadmtol@cendoj.ramajudicial.gov.co.

Se anexa copia del auto y del decreto.

**MARÍA VICTORIA AYALA PALOMA
SECRETARIA TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**

Señor

Procurador 27 Judicial II en lo Administrativo

Atentamente me permito notificar la providencia, 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 **rdoc01tadmtol@cendoj.ramajudicial.gov.co**.

Se anexa copia del auto y del decreto.

MARÍA VICTORIA AYALA PALOMA

SECRETARIA TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
SECRETARIA

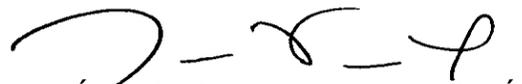
CONSTANCIA NOTIFICACIÓN Y CORRE TRASLADO

Ibagué, octubre 27 de 2020.

Referencia: 73001-23-33-000-2020-00304-00
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Autoridad controlada: Alcalde Municipal de Melgar, Tolima
Magistrado Ponente: DR. ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

Se deja constancia que el auto proferido en octubre 02 de 2020, al interior del medio de control de la referencia, fue notificado a las partes mediante correo electrónico el 26 de octubre de 2020.

Por lo tanto, a partir del 27 de octubre de 2020, empieza a correr el traslado por el término de diez (10) días al Alcalde Municipal de Melgar (Tolima) para que remita copia digital de todos los trámites que antecedieron al acto estudiado y constancias de publicación del acto que se examina.


MARÍA VICTORIA AYALA PALOMÁ
SECRETARIA

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
SECRETARIA**



**PROCURADURÍA 27 JUDICIAL II EN LO ADMINISTRATIVO
IBAGUE TOLIMA**

Ibagué, nueve (09) de noviembre de 2020

**Honorable Magistrado
Dr. ANGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA
Tribunal Contencioso Administrativo del Tolima**

Medio de Control: Inmediato de Legalidad
Expediente: 73001-23-33-000-2020-00304-00
Autoridad Controlada: Municipio de Melgar
Acto Revisado: DECRETO 108 DE 08 DE MAYO DE 2020.

Rigoberto Bazán Orobio, en mi condición de Procurador Delegado ante éste Despacho judicial, mediante el presente escrito me permito solicitar a su Despacho el envío del expediente completo digitalizado o el vínculo o link para acceder al mismo; a fin de proceder a presentar el Concepto Final de Conclusión.

Del honorable magistrado, cordialmente;

RIGOBERTO BAZAN OROBIO
Procurador 27 Judicial II Administrativo

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



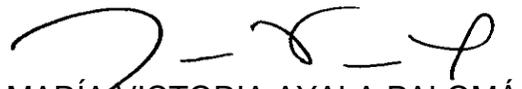
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
SECRETARIA**

VENCE TRASLADO

Ibagué, noviembre 10 de 2020.

Referencia: 73001-23-33-000-2020-00304-00.
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Autoridad controlada: Alcalde Municipal de Melgar, Tolima
Magistrado Ponente: DR. ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

En la fecha, venció el traslado por el término de diez (10) días al Alcalde Municipal de Melgar (Tolima) para que remitiera copia digital de todos los trámites que antecedieron al acto estudiado y constancias de publicación del acto que se examina, en silencio.


MARÍA VICTORIA AYALA PALOMÁ
SECRETARIA

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
SECRETARIA**

CORRE TRASLADO AL MINISTERIO PÚBLICO

Ibagué, noviembre 10 de 2020.

Referencia: 73001-23-33-000-2020-00304-00
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Autoridad controlada: Alcalde Municipal de Melgar, Tolima
Magistrado Ponente: DR. ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

El nueve (9) de noviembre de 2020 venció el término de diez (10) días de publicación del aviso, durante los cuales cualquier ciudadano podía intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo y para que las entidades públicas, organizaciones privadas y expertos en la materia relacionada con el tema del proceso, presentaran por escrito su concepto, en el cual el Representante del Ministerio Público allegó solicitud de copia digital del expediente, se advierte que no se recibió ninguna intervención de la ciudadanía, ni concepto alguno.

A partir del diez (10) de noviembre de 2020 inicia el traslado por el término de diez (10) días al Ministerio Público para que, si a bien lo tiene, rinda concepto.


MARÍA VICTORIA AYALA PALOMÁ
SECRETARIA

RV: Conceptos de Ministerio Público.

Recepcion Documentos 01 Tribunal Administrativo - Tolima

<rdoc01tadmtol@cendoj.ramajudicial.gov.co>

Vie 13/11/2020 17:05

Para: Vivian Camila Guayara Garcia <vguayarg@cendoj.ramajudicial.gov.co> 4 archivos adjuntos (2 MB)

2020-302-00.- CIL.- Municipio de Melgar - Estimulos Servicios Públicos.pdf; 2020-304-00.- Municipio de Melgar - Estimulos tributarios.pdf; 2020-305-00.- CIL.- Municipio de Ataco - Estimulos tributarios.pdf; 2020-00311.- Municipio de Murillo - Amplía suspensión de términos Tributarios (UNO) .pdf;

CONCEPTOS

De: Rigoberto Bazan Orobio <rbazan@procuraduria.gov.co>**Enviado:** viernes, 13 de noviembre de 2020 14:38**Para:** Recepcion Documentos 01 Tribunal Administrativo - Tolima <rdoc01tadmtol@cendoj.ramajudicial.gov.co>**Asunto:** Conceptos de Ministerio Público.

Buenas tardes;

Remito conceptos de Ministerio Público en los Medios de Control Inmediato de Legalidad

2020-302-00

2020-304-00

2020-305-00

2020-311-00

RIGOBERTO BAZAN OROBIO

Procurador 27 Judicial II Administrativo de Ibagué

Funcionario de Apoyo A la Delegada (Coordinador Tolima)

rbazan@procuraduria.gov.co



PROCURADURÍA 27 JUDICIAL II EN LO ADMINISTRATIVO
IBAGUE TOLIMA

Ibagué, trece (13) de noviembre de 2020

CONCEPTO N° 152

Señores

HONORABLES MAGISTRADOS
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
M.P. Dr. Ángel Ignacio Álvarez Silva

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Expediente: 73001-23-33-000-2020-00304-00

Autoridad que Emite: Alcalde Municipal de Melgar - Tolima

Actos Administrativos: Decreto 108 del 8 de mayo de 2020

Tema: *“Por el cual se modifican parcial, excepcional y transitoriamente, los plazos para la presentación y el pago de impuestos, tasas y contribuciones administrados por el municipio de Melgar, para la vigencia 2020”*

Rigoberto Bazán Orobio, en mi condición de Procurador Delegado ante este Despacho judicial, mediante el presente documento me permito presentar concepto final de conclusión dentro del proceso de la referencia. En los siguientes términos:

I.- LA DEMANDA

1.1.- Acto(s) Administrativo(s) Objeto de Control

1.1.1.- Decreto 108 del 8 de mayo de 2020 *“Por el cual se modifican parcial, excepcional y transitoriamente, los plazos para la presentación y el pago de impuestos, tasas y contribuciones administrados por el municipio de Melgar, para la vigencia 2020”*.

II.- CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO

2.1.- Problema Jurídico.

¿Es objeto del control inmediato de legalidad el Decreto 108 del 08 de mayo de 2020, expedido por el alcalde municipal de Melgar?

¿Se encuentran conforme a derecho el Decreto 108 del 08 de mayo de 2020, expedido por el alcalde municipal de Melgar, es decir, son desarrollo de Decretos Legislativos y están orientados a atender la causa del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Gobierno Nacional mediante los Decretos 417 y 637 del 17 de marzo y 06 de mayo de 2020?

2.2.- El Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y el concurso de las Entidades Territoriales en la superación de la Crisis.

La Constitución Política de Colombia, regula tres eventos de estados de excepción: Estado de Guerra Exterior¹, Estado de Conmoción Interior² y Estado de Emergencia

¹ Constitución Política, artículo 212



Económica, Social y Ecológica³. Los dos últimos Estados de Excepción pueden ser declarados por el Gobierno Nacional en todo o en parte del territorio nacional.

En el caso específico del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el artículo 215 de la Constitución Política, dispone lo siguiente:

“ARTICULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

PARAGRAFO. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.”

Indica la Corte Constitucional⁴, que el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, puede ser declarado en forma preventiva o precautelativa y para los casos de efectiva perturbación del orden económico, social y ecológico del país; así lo expresó:

“Obsérvese que el Constituyente permite la adopción de este régimen exceptivo no sólo para los casos de perturbación del orden económico, social y ecológico del país, sino también en caso de la simple amenaza de los mismos, esto es, que es posible hacer uso de dicho estado en forma preventiva o precautelativa. Los factores de perturbación o de amenaza tienen que ser de una gravedad tal que no pueda ser controlada con la legislación vigente y, por tanto, es indispensable acudir a nuevas medidas con el fin de conjurar las situaciones de crisis que ya han acontecido o

² Constitución Política, artículo 213

³ Constitución Política, artículo 215

⁴ Corte Constitucional, sentencia C – 179 de 1994



que aún no se han presentado, pero que muy seguramente van a tener ocurrencia en un lapso corto, lo que se puede deducir por los hechos antecedentes.”

Respecto a las facultades del Gobierno Nacional como legislador extraordinario en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, indicó la Corte⁵:

“La validez de los decretos legislativos que expida el Presidente de la República durante la emergencia, depende también de su finalidad, la cual debe consistir exclusivamente en conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos; la proporcionalidad de las medidas que se dicten para conjurar las circunstancias de crisis, y la necesidad de las mismas, aspectos a los cuales ya se hizo alusión en esta sentencia, al estudiar las disposiciones generales que aparecen al principio del proyecto de ley. Por tanto, el Gobierno como legislador extraordinario únicamente está autorizado para dictar normas destinadas a contrarrestar los fenómenos de crisis o impedir que estos se incrementen, siempre que con ellas no se desmejoren los derechos sociales de los trabajadores, punto al que se referirá la Corte más adelante, concretamente en el artículo 50, por ser éste el precepto legal que así lo consagra.”

En las normas Constitucionales que regulan los Estados de Excepción, no hay referencia específica al concurso o ejercicio de competencias de las entidades territoriales en la superación de las crisis que da origen a su declaratoria. Amén de lo anterior, dicha competencia se extrae de una interpretación sistemática de lo normado de manera general para las entidades territoriales en los artículos 287⁶, 288⁷; y específicamente, para los departamentos⁸ a través de sus gobernadores(as) de acuerdo a lo establecido en los artículos 303 inciso primero⁹ y 305 numerales 1 a 4¹⁰ y para el caso de los municipios y distritos¹¹ a través de sus alcaldes(as)

⁵ Ibidem

⁶ **ARTICULO 287.** Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

⁷ **ARTICULO 288.** La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

⁸ **ARTICULO 298.** Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución.

Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.

La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga.

⁹ **ARTICULO 303.** En cada uno de los departamentos habrá un Gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. Los gobernadores serán elegidos popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años y no podrán ser reelegidos para el período siguiente.
(...)

¹⁰ **ARTICULO 305.** Son atribuciones del gobernador:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos del Gobierno y las ordenanzas de las Asambleas Departamentales.
2. Dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y las leyes.
3. Dirigir y coordinar los servicios nacionales en las condiciones de la delegación que le confiera el Presidente de la República.
4. Presentar oportunamente a la asamblea departamental los proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto anual de rentas y gastos.

(...)

¹¹ **ARTICULO 311.** Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.



conforme a lo dispuesto en los 314 inciso primero¹² y 315 numerales 1 a 3¹³. Igualmente derivamos dicha competencia de lo normado en el artículo 20 de la Ley 137 del 1994¹⁴.

Las autoridades territoriales deben desplegar sus competencias, para contribuir a la superación de los eventos que dan lugar al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Pero la validez de los actos de carácter general que expidan con fundamento en el Estado de Excepción y la materia en ellos contenidos deben estar dirigidos a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos como desarrollo de los Decretos Legislativos que expida el Presidente de la República con la firma de todos los ministros de despacho, ejercicio de la calidad de legislador extraordinario que le confiere el Decreto mediante el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Lo anterior, en igual sentido de lo indicado por la Corte Constitucional respecto a los Decretos Legislativos expedidos en su marco por el Gobierno Nacional. Ello para nada quiere decir, que las entidades territoriales declarado un Estado de Emergencia, solamente puedan desplegar sus competencias para asuntos relacionados con dicho estado. Las competencias ordinarias siguen vigentes; pero no se podrá hacer alusión a la situación de Estado de Emergencia, para asuntos distintos a los relacionados con medidas tendientes a superar la crisis. En los demás asuntos se deberá atender a los procedimientos normales del ejercicio y desarrollo de las competencias que el ordenamiento jurídico les otorga en razón a su investidura.

2.3.- El control de legalidad de los actos administrativos generales expedidos con ocasión al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por las Entidades Territoriales para la superación de la Crisis.

La Ley 137 del 1994, en su artículo 20 dispone lo siguiente:

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

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

De lo anterior se tiene que las medidas de carácter general¹⁵ expedidas por las autoridades del nivel territorial, que tengan como fundamento o se invoque, el desarrollo de competencias tendientes a desarrollar y hacer efectivas las decisiones

¹² **ARTICULO 314.** En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente.
(...)

¹³ **ARTICULO 315.** Son atribuciones del alcalde:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.
2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.
3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.

(...)

¹⁴ Ley Estatutaria de los Estados de Excepción

¹⁵ Esas medidas se pueden expresar o estar contenidas en: genuinos actos administrativos de carácter general, decisiones, comunicaciones o instrucciones, como es el caso de los memorandos, circulares, directivas y otros instrumentos que son manifestaciones del poder jerárquico de la administración.



adoptadas en los Decretos Legislativos que se expida el Gobierno Nacional, con la finalidad de conjurar e impedir la extensión de los efectos de la crisis que sirvió de fundamento para la Declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, deben ser objeto del medio de control inmediato de legalidad, en cabeza del Tribunal Contencioso Administrativo, con jurisdicción en la entidad territorial, que expidió el acto administrativo a controlar.

Respecto a los alcances del medio de control de legalidad de las medidas de carácter general, expedidas por las autoridades públicas expedidas en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo de los estados de excepción, regulado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, se destaca posiciones encontradas del Consejo de Estado, una amplia según la providencia para garantizar la tutela judicial efectiva y otra restrictiva.

Dentro de las posiciones amplias se destacan las siguientes providencias:

1. El Auto Interlocutorio de Ponente No. O-296-2020 del 15 de abril de 2020, indicó el Consejo de Estado¹⁶ que:
 - a) Para efectos del control inmediato de legalidad, dentro de las medidas de carácter general expedidas en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo de los estados de excepción, señaladas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, se encuentran incluidos: los genuinos actos administrativos de carácter general, decisiones, comunicaciones o instrucciones, como es el caso de los memorandos, circulares, directivas y otros instrumentos que son manifestaciones del poder jerárquico de la administración.
 - b) Ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia de la COVID-19, con la finalidad de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas, el control inmediato de legalidad debe extenderse a todas las medidas de carácter general expedidas en ejercicio de la función administrativa, que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, aunque también pudieran fundamentarse en las competencias definidas en el ordenamiento en condiciones de normalidad y no necesariamente como desarrollo de los Decretos Legislativos, expedidos en el macro del Estado de Emergencia.
 - c) Lo anterior indica que son objetos del control inmediato de legalidad, las medidas de carácter general expedidas en ejercicio de la función administrativa, que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, y que sean expedidas a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, así no pendan directamente un decreto legislativo.
2. El Auto Interlocutorio de Ponente del 15 de abril de 2020, proferido dentro del expediente No. 11001-03-15-000-2020-01166-00, indica el Consejo de Estado¹⁷ que de lo normado en los artículos 136 y 185 del CPACA, el control inmediato de legalidad, asignado al Consejo de Estado, pende en forma concurrente, de tres

¹⁶ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá, D. C., quince (15) de abril de dos mil veinte (2020) Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00

¹⁷ CONSEJO DE ESTADO- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – SALA ESPECIAL DE DECISION No. 4 SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A Consejero ponente: **LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**; Bogotá D.C., veintidós (22) de abril de dos mil veinte (2020); Referencia: Control Inmediato de Legalidad; Radicación: 11001-03-15-000-2020-01166-00; Norma a controlar: RESOLUCIÓN No. 2013 de 2020 “Por la cual se adoptan medidas de contención y prevención del COVID-19 al interior de la entidad”; Demandado: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN



clases de factores competenciales: un **factor subjetivo de autoría**, en tanto el acto a controlar debe ser expedido por una autoridad nacional; un **factor de objeto**, que recaiga sobre acto administrativo general y un **factor de motivación o causa** y es que provenga o devenga, del ejercicio de la “*función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción*” (art. 136 inc. 1° CPACA), respecto a éste último aspecto, que en su motivación el acto puede no hacer referencia expresa el decreto por el cual se declaró el citado estado de excepción, pero al hacer invocación del artículo 215 Superior, la mención al Gobierno Nacional, el contexto en el que se profirió, y la aplicación del principio de primacía de lo sustancial sobre lo formal permiten entender, al menos *prima facie*, que existe una relación de causalidad entre tales actos jurídicos.

Es decir, que si bien, se circunscribe a la noción de acto administrativo, indica que éste, al tener relación directa o indirecta el decreto que declaró el Estado de Emergencia, a lo que agregaría por deducción también a Decretos Legislativos, es sujeto del Control Inmediato de Legalidad.

Dentro de las posiciones restrictivas se destaca lo indicado en el Auto Interlocutorio de Ponente del 31 de marzo de 2020, proferido dentro del expediente No. 11001-03-15-000-2020-00958-00, indica el Consejo de Estado¹⁸, que citando la sentencia del 05 de marzo de 2012 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado¹⁹; indicó que el control inmediato de legalidad se ejerce respecto de los actos de carácter general dictados en ejercicio de función administrativa que constituyan el desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción; en el concepto de decretos legislativos no se incluye el Decreto que declara el Estado de Excepción, sino los que se expidan en ejercicio de la calidad de Legislador Extraordinario, que le confiere al Presidente de la República en asocio con todos sus Ministros, el acto que Declara el Estado de Excepción. Por lo cual, no por hacer referencia a la situación de crisis que lleva a la declaratoria del Estado de Excepción o al decreto que lo declara, todos los actos de carácter general son objetos del medio de control inmediato de legalidad. Solamente son objetos del medio de control inmediato de legalidad, los actos de carácter general proferidos en desarrollo de un decreto legislativo proferido al amparo de la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional decretado por el Gobierno Nacional a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

Para ésta vista fiscal, ésta última posición es la que se encuentra acorde con el Principio de reserva de ley que establece para los Estados de Excepción la Constitución Política (Los Estados de excepción deben ser regulados por el Congreso de la República a través de una Ley Estatutaria – art 152 Constitucional); y con el objeto del medio de control inmediato de legalidad delimitado en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, sea decir, la Ley 137 de 1994, que en su artículo 20 delimita claramente cuales, son las medidas generales objeto del medio de control inmediato de legalidad, en el cual se indica que estas son las dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción.

¹⁸ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – SECCION PRIMERA; Consejero ponente: **OSWALDO GIRALDO LOPEZ**; Bogotá D.C., treinta y uno (31) de marzo de dos mil veinte (2020); Referencia: Control Inmediato de Legalidad; Radicación: 11001-03-15-000-2020-00958-00.

¹⁹ Proferido en el expediente con radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00 (CA)



2.4.- Competencias de las autoridades municipales en materia tributaria y presupuestal.

En Colombia en materia tributaria rige el principio de legalidad del tributo, como expresión del principio de representación popular y del principio democrático. Lo anterior se desprende de los postulados constitucionales que indican que: en tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales, correspondiéndole a cada corporación fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos a través de las respectivas leyes, ordenanzas departamentales y acuerdos municipales²⁰. En desarrollo del anterior postulado se establece como función en materia tributaria: del Congreso de la República, establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley²¹, con la limitación de que sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales²²; de las Asambleas Departamentales, decretar, de conformidad con la Ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales²³; y de los Concejos Municipales, votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales²⁴.

Para mayor firmeza de los principios de representación popular y democrático de los tributos, las facultades o atribuciones del poder ejecutivo en materia tributaria en tiempos de paz o normalidad institucional, se encuentran establecidos por la Constitución Política, así: i) a nivel nacional, corresponde al Gobierno, concurrir a la formación de las leyes, presentando proyectos por intermedio de los ministros, ejerciendo el derecho de objetarlos y cumpliendo el deber de sancionarlos con arreglo a la Constitución²⁵, con la única facultad privativa de iniciativa legislativa para dictar o reformar las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales²⁶; al Presidente de la República, sancionar, promulgar, obedecer velar por el estricto cumplimiento y ejercer la potestad reglamentaria de las leyes²⁷ que materia tributaria expida el Congreso. ii) En el ámbito Departamental, son funciones del gobernador, objetar por motivos de inconstitucionalidad, ilegalidad o inconveniencia, los proyectos de ordenanza, o sancionarlos y promulgarlos; y cumplir y hacer cumplir las ordenanzas de las Asambleas Departamentales²⁸. iii) En el ámbito Distrital y Municipal, corresponde a los alcaldes, sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico; cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo²⁹.

²⁰ Constitución Política, artículo 338

²¹ Constitución Política, artículo 150.12

²² Constitución Política, artículo 154

²³ Constitución Política, artículo 300.4

²⁴ Constitución Política, artículo 313.4

²⁵ Constitución Política, artículo 200.1

²⁶ Constitución Política, artículo 154

²⁷ Constitución Política, artículo 189 numerales 9,10 y 11

²⁸ Constitución Política, artículo 305 numerales 1 y 9

²⁹ Constitución Política, artículo 315 numerales 1 y 6



La Corte Constitucional³⁰ ha definido el contenido y alcance del principio de legalidad tributaria en los siguientes términos:

“El principio de legalidad en materia tributaria se encuentra consagrado en el numeral 12 del artículo 150 y en el artículo 338 de la Constitución Política: el primero consagra una reserva en el Congreso para “establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”, mientras que el segundo exige a la Ley, en algunos casos en concurrencia con las ordenanzas y los acuerdos, la determinación de los elementos de los tributos. Este principio se funda en el aforismo “nullum tributum sine lege” que exige un acto del legislador para la creación de gravámenes, el cual se deriva a su vez de la máxima según la cual no hay tributo sin representación, en virtud del carácter democrático del sistema constitucional colombiano e implica que solo los organismos de representación popular podrán imponer tributos. Históricamente este principio surgió a la vida jurídica como garantía política con la inclusión en la Carta Magna inglesa de 1215 del principio “no taxation without representation”, el cual es universalmente reconocido y constituye uno de los pilares del Estado democrático.”

En materia presupuestal el ámbito municipal existe una competencia compartida entre el alcalde y Concejo Municipal, para efectos de la aprobación del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital. Dicha competencia se ejerce en los siguientes tiempos: al alcalde municipal, presentar al Concejo dentro del término legal el proyecto de acuerdo sobre el presupuesto anual de rentas y gastos³¹; al Concejo Municipal, a partir del proyecto presentado por el alcalde expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos³²; y luego al alcalde municipal, sancionar el respectivo acuerdo de presupuesto aprobado por el Concejo y proceder a su reglamentación a través del respectivo Decreto de Liquidación del Presupuesto³³.

Respecto a las competencias en las modificaciones al presupuesto anual, el Consejo de Estado – Sala de Consulta y del Servicio Civil, en respuesta del 05 de junio de 2008³⁴, conceptúa lo siguiente:

“2.3 Sobre las modificaciones al presupuesto anual:

Por disposición constitucional, la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de los municipios, como entidades territoriales que son, se regulan por la misma Constitución, la ley Orgánica del Presupuesto y las normas orgánicas que compete dictar a los concejos en ejercicio de la atribución conferida por el artículo 313, numeral 5º, superior, aplicando en lo pertinente “los principios y las disposiciones” establecidos en el Título XII de la Carta.³⁵

El Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el decreto nacional 111 de 1996³⁶, determina las reglas para las “modificaciones al presupuesto”, como parte de la ejecución del mismo, en los artículos 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83 y 84, conforme a los cuales pueden darse las siguientes situaciones:

- a) La reducción o el aplazamiento de las apropiaciones presupuestales, total o parcialmente, porque los recaudos del año pueden ser inferiores a los compromisos; o no se aprobaron*

³⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-891 de 2012

³¹ Constitución Política, artículo 315.5 y Ley 136 de 1994, artículo 91.3

³² Constitución Política, artículo 313.5 y Ley 136 de 1994, artículo 32.9

³³ Constitución Política, artículo 315.6 y Ley 136 de 1994, artículo 91.5 y 91.6

³⁴ CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL; Consejero Ponente: William Zambrano Cetina; Bogotá, D.C., (5) cinco de junio de 2008; Radicación No. 1.889 11001-03-06-000-2008-0022-00; Referencia: Actividad contractual de los municipios. Autorizaciones de los Concejos a los Alcaldes. Modificaciones al presupuesto anual. Formas y mecanismos de relación entre el Concejo y el Alcalde Municipal.

³⁵ Cfr. Constitución Política, Arts. 352, 353, 313, num.5º. “El Presupuesto Nacional y los principios que lo inspiran son de trascendental importancia para el rodaje económico de la sociedad. A su lado, los presupuestos Departamentales y Municipales han adquirido una relevancia innegable en la nueva Constitución. Ahora todos son parte de un mismo sistema de ingresos y gastos. El principio de la unidad de lo presupuestal, nace de la realidad que constituye el manejo unificado de la economía o de la parte oficial de la misma y de la existencia de unos fines y objetivos comunes a todos los presupuestos que se ponen en vigor anualmente.” (Sentencia C-315 de 1997)

³⁶ Cfr. Decreto 111 DE 1996 (enero 15), “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.” Diario Oficial 42.692 de enero 18 de 1996, Capítulo XI. De la ejecución del presupuesto.



nuevos recursos; o los nuevos recursos aprobados resultan insuficientes; o no se perfeccionan los recursos de crédito autorizados; o por razones de coherencia macroeconómica. El Gobierno Nacional, por decreto y previo concepto del Consejo de Ministros, señala las apropiaciones que deben reducirse o aplazarse. La competencia se radica en el Gobierno Nacional pues la jurisprudencia ha interpretado que las reducciones o aplazamientos no modifican el presupuesto, en sentido estricto; pero sí deben tomarse en forma razonable y proporcionada y a través de un acto administrativo sujeto a control judicial.³⁷

b) Las adiciones al presupuesto o créditos adicionales, para aumentar el monto de las apropiaciones o complementar las insuficientes, o ampliar los servicios existentes, o establecer nuevos servicios autorizados por la ley. La jurisprudencia distingue los créditos suplementales, que corresponden al aumento de una determinada apropiación, y los créditos extraordinarios, cuando se crea una partida.³⁸ En ambos casos la competencia es del Congreso a iniciativa del Gobierno Nacional, porque se están variando las partidas que el mismo Congreso aprobó. El Gobierno Nacional asume esta competencia cuando las adiciones sean única y exclusivamente para atender gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepción.

c) Los movimientos presupuestales consistentes en aumentar una partida (crédito) disminuyendo otra (contracrédito), sin alterar el monto total de los presupuestos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda, en cada sección presupuestal, o sea, que sólo afectan el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, se denominan “traslados presupuestales internos”.³⁹ Competen al jefe del órgano respectivo, mediante resolución que debe ser refrendada por la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para su validez, y concepto previo favorable del Departamento de Planeación Nacional si se trata del presupuesto de inversión.

Por su parte, en relación con el artículo 110 del mismo Decreto Ley 111 de 1996, con base en el cual se pregunta si el alcalde podría realizar traslados presupuestales sin autorización del concejo (pregunta 4), la Sala observa que dicho artículo no modifica ni crea excepciones respecto de las reglas antes mencionadas⁴⁰.

En ese sentido, la capacidad para contratar que se regula en esa disposición legal, no se extiende a la posibilidad de modificar el presupuesto por fuera de lo previsto en las normas presupuestales aplicables en cada caso particular. Valga aclarar que en el nivel territorial no existe posibilidad normativa alguna para asimilar los estados de excepción, a situaciones locales, de manera que

³⁷ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-192-97 (abril 15), Normas demandadas, Arts. 34 de la ley 176 de 1994 y 76 del Decreto 111 de 1996, Exp. D-1437, M. P. Alejandro Martínez Caballero; C-442-01 (mayo 4), Normas demandadas, Art. 70 de la ley 38 de 1989 y Art. 87 del Decreto 111 de 1996. Exp.D-3216. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

³⁸ Cfr. Corte Constitucional Sentencias C-685-96 (diciembre 5), Normas demandadas, Art. 121 (parcial) del decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto), Art. 18 (parcial) de la Ley 225 de 1995 y Art. 59 de la Ley 224 de 1995, Exp. D-1320, M. P. Alejandro Martínez Caballero; C-772-98 (diciembre 10), Normas demandadas, Par. 1o. del Art. 41 y Par. único del Art. 42 de la Ley 80 de 1993, Exp. D-2107, M. P. Fabio Morón Díaz

³⁹ Decreto 568 de 1996 (marzo 21), “Por el cual se reglamentan las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 Orgánicas del Presupuesto General de la Nación.” Art. 34. “Las modificaciones al anexo del decreto de liquidación que no modifiquen en cada sección presupuestal el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, servicio de la deuda o los subprogramas de inversión aprobados por el Congreso, se harán mediante resolución expedida por el jefe del órgano respectivo. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas modificaciones al anexo del decreto de liquidación se harán por resolución o acuerdo de las Juntas o Consejos Directivos. / Estos actos administrativos requieren para su validez de la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Dirección General del Presupuesto Nacional-. Sí se trata de gastos de inversión se requerirá además del concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación. / El Departamento Nacional de Planeación al conceputar sobre modificaciones al anexo del decreto de liquidación financiadas con recursos del crédito externo verificará que dicha modificación se ajusta al objeto estipulado en los respectivos contratos de empréstito. / La Dirección General del Presupuesto enviará copia de los actos administrativos a la Dirección General del Tesoro a fin de hacer los ajustes en el Programa Anual de Caja que sean necesarios.

⁴⁰ El artículo 110 del Decreto Ley 111 de 1996 establece: “ARTÍCULO 110. Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cuál hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes. En la sección correspondiente a la rama legislativa estas capacidades se ejercerán en la forma arriba indicada y de manera independiente por el Senado y la Cámara de Representantes; igualmente, en la sección correspondiente a la rama judicial serán ejercidas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. En los mismos términos y condiciones tendrán estas capacidades las superintendencias, unidades administrativas especiales, las entidades territoriales, asambleas y concejos, las contralorías y personerías territoriales y todos los demás órganos estatales de cualquier nivel que tengan personería jurídica. En todo caso, el Presidente de la República podrá celebrar contratos a nombre de la Nación.”



tampoco el alcalde municipal podrá asumir competencia para modificar el presupuesto municipal.⁴¹

Así las cosas, aprobado el presupuesto, las en tiempos de normalidad institucional y social, presupuesto la reducción o el aplazamiento de las apropiaciones presupuestales, total o parcialmente y los movimientos presupuestales consistentes en aumentar una partida (crédito) disminuyendo otra (contracrédito), sin alterar el monto total, son competencia del alcalde municipal; pero las adiciones al presupuesto o créditos adicionales, para aumentar el monto de las apropiaciones o complementar las insuficientes, o ampliar los servicios existentes, o establecer nuevos servicios autorizados por la ley, es competencia compartida entre el alcalde y Concejo Municipal, el primero presentando el proyecto de acuerdo y el segundo impartiendo la respectiva aprobación.

El Presidente de la República con la firma de todos sus ministros, en el marco de los estados de excepción, tiene competencias como legislador extraordinario tiene competencias en materia presupuestal aún para modificar o incrementar tanto el presupuesto de rentas como el de gastos. Así lo reiteró la Corte Constitucional en sentencia C-261 de 1993, en la que indicó:

"Conviene también reiterar la jurisprudencia de esta Corte vertida en la sentencia C-206 de junio 2 de 1993 que examinó el punto frente a la conmoción interior, así como la C- 448 de julio 9 de 1992 que lo dilucidó en relación con la emergencia económica y social.

A la primera pertenecen los siguientes apartes:

"4.3.3. El artículo 69 de la ley 38 de 1989 establece una excepción al principio general de que el Congreso es el organismo constitucionalmente encargado, no solo de la adopción y formulación del presupuesto, sino también de autorizar las operaciones que se requieran durante su ejecución.

La excepción tiene su justificación en el hecho de que afrontar la perturbación del orden público para conjurar sus causas, demanda del Estado, como es de suponerlo, enormes gastos, en relación con los cuales no se ha previsto apropiación alguna en el presupuesto. Esta, justamente, constituye una situación anormal, que no encuadra, por lo mismo, en las previsiones del artículo 345 de la Carta. Eso explica también, el hecho particularmente significativo de que la Constitución Política le asigne al Gobierno atribuciones especiales para manejar y superar los estados de excepción, entre ellas, las que tienen que ver con el manejo presupuestal. En ello no hay nada de extraño, si se tiene en cuenta que el estatuto constitucional, dentro de una absoluta racionalidad, busca, a través de diferentes estrategias, fortalecer la capacidad de acción del Gobierno, para que pueda hacerle frente con éxito, a los desafíos que las situaciones de excepción comportan y restablecerle al país su clima de seguridad, de estabilidad institucional y de armonía social, seriamente amenazados con la perturbación del orden público.

Si bien la Carta condicionó la legalidad del gasto a los tiempos de "paz", esto es, que dentro de esa situación el manejo presupuestal se cumpla mediante la ley, durante el Estado de Conmoción Interior, en que el Gobierno sustituye al legislador ordinario, es éste quien adquiere competencia para adicionar gastos o realizar traslados. Ello es así porque entonces, ¿qué sentido tendría el condicionamiento impuesto por el artículo 345 para ordenar un gasto, si se entendiera, que también en el Estado de Conmoción Interior, sólo el legislador puede disponer en tal sentido.? Lo que sí puede deducirse de la norma, entre otras cosas, es que no puede haber un gasto dispuesto, por el Congreso o por el ejecutivo, por fuera del presupuesto".

A la segunda corresponden estos párrafos:

"Compete al Congreso, como sucede con varias de las funciones consideradas, la expedición del presupuesto general de la Nación. Esa facultad ha de ejercerse ordinariamente previa la

⁴¹ Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-78-92, C-365-01, C-1072-02; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de septiembre 6/99, Rad. 3774, C.P. Juan Alberto Polo Figueroa; sentencia de julio 28/00, Rad. 4074, C.P. Gilberto Peña Castrillón; sentencia de agosto 1º/02, Rad. 2001-0117-01(6961), C. P. Olga Inés Navarrete Barrero; sentencia septiembre 4/03, Rad. 2002-00389- 01 (8431), C. P. Olga Inés Navarrete Barrero.



presentación del proyecto correspondiente por el gobierno y con aplicación de los principios y trámites que establece el capítulo 3 del título XII de la Constitución Política.

En condiciones normales, toda modificación a la ley anual de presupuesto de rentas es también propia de la actividad legislativa ordinaria, con iniciativa del Gobierno, según resulta de las disposiciones consagradas en los artículos 150 numeral 11, y 154 inciso 2o. de la Carta. En cuanto al presupuesto de gastos, de conformidad con el artículo 347 constitucional, no es susceptible de ser incrementado durante el año fiscal por encima del tope fijado por la ley anual del presupuesto. Sin embargo, **nada obsta, a la luz de los preceptos constitucionales, para que, en tiempos de perturbación del orden económico y social, con el objeto de hacer frente a las necesidades propias de esta, sea el Presidente de la República con la firma de todos sus Ministros, quien, revestido de poderes extraordinarios, modifique o incremente tanto el presupuesto de rentas como el de gastos, siempre y cuando ello se haga con el único objeto de conjurar la crisis.** (Énfasis fuera de texto)

Así se deduce no solamente del sentido y los fines de una institución como la del estado de emergencia económica, sino de la interpretación sistemática de las normas constitucionales que hoy estructuran los estados de excepción en su conjunto, (artículos 212 a 215) en armonía con los artículos 345 y s.s., que están concebidos sobre el supuesto de que la distribución de competencias en materia presupuestal debe tener desarrollo "en tiempo de paz", por cuanto los apremios de una situación tan urgente que ha hecho necesaria la apelación a facultades extraordinarias... como las que invoca el decreto examinado, a partir de una declaratoria ya hallada exequible por esta Corte, no son compatibles con la aplicación de aquellas provisiones si de lo que se trata es de arbitrar recursos en forma inmediata y de aplicarlos efectivamente a los fines de contrarrestar los hechos perturbatorios y la extensión de sus efectos, como ocurre en el presente caso". (Énfasis fuera de texto).

3.- La circunstancia de que la Carta Política de 1991 no contemple una preceptiva análoga a la que se consignaba en el antiguo artículo 212 de la Constitución de 1886, no puede interpretarse como una decisión deliberada del Constituyente encaminada a prohibir los créditos adicionales administrativos por la vía de los estados de excepción. Significa sí que desaparecieron por la vía administrativa durante el receso de las Cámaras y con la intervención del Consejo de Estado."

Igualmente teniendo en cuenta lo normado en el artículo en el artículo 215 de la Constitución Política, una vez declarado el Estado Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Presidente de la República en asocio o actuación conjunta con todos los ministros, adquieren la calidad de legislador extraordinario y en tal calidad pueden expedir decretos legislativos mediante los cuales, en forma transitoria, pueden establecer nuevos tributos o modificar los existentes

En el nivel territorial no existe posibilidad normativa alguna para asimilar los estados de excepción, a situaciones locales, de manera que el alcalde municipal no puede asumir a motu proprio y para sí la competencia que es compartida con el Concejo Municipal, como lo es establecer nuevos tributos o modificar los existentes, así como tampoco la de modificación del presupuesto municipal adicionando el presupuesto o créditos adicionales, para aumentar el monto de las apropiaciones o complementar las insuficientes, o ampliar los servicios existentes, o establecer nuevos servicios autorizados por la ley. Pero en Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Presidente de la República en actuación conjunta con todos los ministros de Despacho, adquieren la calidad de legislador extraordinario, con dicha facultad podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Por lo tanto, en tal calidad, pueden dotar de competencias a alcaldes y gobernadores para establecer nuevos tributos o modificar los existentes y realizar las modificaciones presupuestales necesarias en el nivel territorial para conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.



Ello se hace precisamente mediante Decreto Legislativo 461 de 2020 *“Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”*

2.5.- El caso concreto.

2.5.1.- Las normas de Estado de Excepción y las medidas objeto de control.

2.5.1.1.- Las normas de Estado de Excepción respecto a modificaciones presupuestales en el nivel territorial.

El 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República con la firma de todos los ministros de despacho expidió el Decreto 417 de 2020 *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*; en el cual se dispuso lo siguiente:

“Artículo 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

Artículo 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.

Artículo 3. 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.

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

Como evento de la crisis que llevó a la declaratoria del Estado de Emergencia, se destacan las siguientes:

“Que el 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional.

Que el 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional.

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

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

Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de la misma, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos, ...”



Por segunda vez, el 06 de mayo de 2020, el Presidente de la República con la firma de todos los ministros de despacho expidió el Decreto 637 de 2020 *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*; en el cual se dispuso lo siguiente:

“Artículo 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

Artículo 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.

Artículo 3. 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.

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

Como evento de la crisis que llevó a la declaratoria del Estado de Emergencia, como adicionales a lo expuesto en el Decreto 417 de 2020 se destacan las siguientes:

“Que de acuerdo con todo lo expuesto anteriormente nos encontramos ante una crisis económica y social derivada de la pandemia del nuevo coronavirus Covid-19, que supera los acontecimientos y efectos previstos mediante el Decreto 417 de 2020, y que además constituyen hechos novedosos, impensables e inusitados, debido a la fuerte caída de la economía colombiana y mundial, que han conducido al aumento del desempleo en el país y generan riesgos de que este fenómeno se agudice con efectos importantes sobre el bienestar de la población y la capacidad productiva de la economía. Lo anterior, aun cuando en desarrollo de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante decreto 417 de 2020, se tomaron medidas tendientes a fortalecer y apoyar a las grandes, medianas y pequeñas empresas con el fin de lograr la estabilidad de los empleos, así como a los trabajadores formales e informales en el país.

Que es evidente que el país se encuentra enfrentando una situación nunca antes vista en su historia que ha generado unos hechos inesperados e inusuales mucho más graves de lo razonablemente previsible que no pueden ser controlados a través de las potestades ordinarias de que goza el Gobierno nacional y las que fueron tomadas de manera extraordinaria en el Decreto 417 de 2020, toda vez que la extensión del aislamiento obligatorio ha traído un importante incremento del desempleo, una grave afectación a las empresas, la inoperancia total del servicio público esencial de transporte aéreo y marítimo, entre otros, por lo que todo lo anterior evidencia que el presente decreto declarativo de emergencia cumple de manera suficiente el primer elemento fáctico de estudio por parte de la Corte Constitucional.”

En ejercicio de las facultades de legislador extraordinario el 22 de marzo de 2020, el Presidente de la República con la firma de todos los ministros de despacho expidió el Decreto Legislativo 461 de 2020 *“Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”*; en el cual se dispuso lo siguiente:

Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

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

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

Parágrafo 1. Estos recursos solo pueden reorientarse para atender los gastos en materias de su competencia, que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria



del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

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

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

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

Así mismo se expidió el Decreto Legislativo 512 del 02 de abril de 2020 “*Por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*” en el cual se dispone:

Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia presupuesta. *Facúltese a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.*

Artículo 2. Temporalidad de las facultades. *Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto Legislativo solo podrán ejercerse durante el término que dure la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.*

Así mismo, el 20 de mayo de 2020, el Presidente de la República con la firma de todos los ministros de despacho expidió el Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo 2020 “*Por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020*”, en el cual se dispuso en los artículos 6 y 7 lo siguiente:

Artículo 6. Facultad para diferir el pago de obligaciones tributarias. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que, durante el término de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno Nacional mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 difieran hasta en doce (12) cuotas mensuales, y sin intereses, el pago de los tributos de propiedad de” sus entidades territoriales, teniendo como última cuota la correspondiente al mes de junio de 2021.

Artículo 7. Recuperación de cartera a favor de entidades territoriales. Con el fin de que las entidades territoriales recuperen su cartera y generen mayor liquidez, así como la posibilidad de aliviar la situación económica de los deudores, los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados accederán a los siguientes beneficios en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago a la entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo:

- *Hasta el 31 de octubre de 2020 se pagará el 80% del capital sin intereses ni sanciones.*
- *Entre el 1 de noviembre de 2020 y hasta el 31 diciembre se pagará el 90% del capital sin intereses ni sanciones.*
- *Entre el 1 de enero de 2021 y hasta el 31 de mayo de 2021 se pagará el 100% del capital sin intereses ni sanciones.*

Parágrafo 1. Las medidas adoptadas en el presente artículo se extienden a aquellas obligaciones que se encuentren en discusión en sede administrativa y judicial, y su aplicación dará lugar a la terminación de los respectivos procesos.

Parágrafo 2. En los términos del Decreto 2106 de 2019, las entidades territoriales deberán habilitar medios de pago electrónicos que faciliten el acceso de los contribuyentes a las medidas adoptadas en este artículo.



Con lo anterior se tiene que el Legislador extraordinario estableció funciones directamente en los Gobernadores y alcaldes para reducir tarifas, diferir el pago de los tributos territoriales y reducir el pago de intereses respecto a carteras de tributos vencidas y únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante los Decretos 417 y 637 del 17 de marzo y 06 de mayo de 2020, la facultad de realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar. Competencias que en tiempos de normalidad están atribuidas a las asambleas departamentales y concejos distritales y municipales en concurso con los respectivos gobernadores y alcaldes.

2.5.1.2.- Las medidas objeto de control en el caso concreto.

El alcalde municipal de Melgar, toma una serie de medidas administrativas de carácter presupuestal, concretadas en los actos administrativos que se indican a continuación:

2.5.1.2.1.- Decreto 108 del 8 de mayo de 2020 *“Por el cual se modifican parcial, excepcional y transitoriamente, los plazos para la presentación y el pago de impuestos, tasas y contribuciones administrados por el municipio de Melgar, para la vigencia 2020”*.

Se dispone en el mencionado acto administrativo lo siguiente:

En el artículo primero, se modifica el calendario tributario de forma excepcional y transitoria del Impuesto Predial Unificado vigencia 2020 con descuento del 10% para quienes paguen el impuesto entre el 01 de enero y el 30 de junio de 2020; descuento del 5% para quienes paguen el impuesto entre el 01 y el 31 de julio de 2020; quienes paguen el impuesto en el mes de agosto de 2020 no tendrán descuento, pero no pagarán intereses de mora; quienes paguen a partir del 01 de septiembre de 2020, pagarán intereses de mora calculados desde el 01 de enero de 2020.

En el artículo segundo, se modifica transitoriamente el plazo establecido para el pago total del Impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros por el año gravable 2019 así: presentación de la declaración y pago total hasta el 30 de junio de 2020, sin sanción e intereses, ello sea de manera física o electrónica

2.5.2.- El concepto del Ministerio Público en el caso concreto.

Se procede a establecer si el Decreto 108 del 8 de mayo de 2020, expedido(s) por el alcalde del Municipio de Melgar, cumple con los requisitos establecidos en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 o CPACA; para ser pasible del medio de control inmediato de legalidad. Si se concluyen que el acto administrativo es pasible del medio de control inmediato de legalidad, se procederá a realizar el análisis de fondo a fin de establecer si se encuentra o no ajustado a derecho.



2.5.2.1.- Procedencia del medio de control inmediato de legalidad respecto al acto administrativo del presente proceso.

2.5.2.1.1.- Factor Subjetivo de su autoría.

El Decreto 108 del 8 de mayo de 2020, fue expedido(s) por el alcalde del Municipio de Melgar. Es decir, fueron expedido por una autoridad administrativa territorial.

El Municipio de Melgar, como entidad territorial, hace parte del Departamento del Tolima, en el cual en materia jurisdiccional de lo contencioso administrativo ejerce competencia el Tribunal Contencioso Administrativo del Tolima.

Conforme a lo anterior se cumple el requisito del factor subjetivo, que radica el conocimiento del posible medio de control inmediato de legalidad, en el Tribunal Contencioso Administrativo del Tolima.

2.5.2.1.2.- Factor Objetivo.

El Decreto 108 del 8 de mayo de 2020, expedido(s) por el alcalde del Municipio de Melgar; es un acto administrativo de carácter general, en el ámbito espacial del Municipio de Melgar.

Conforme a lo anterior se cumple el requisito del factor objetivo, que en principio indica que el (los) acto(s) administrativo(s) es (o son) pasible(s) del medio de control inmediato de legalidad.

2.5.2.1.3.- Factor de motivación o causa.

En este factor, se debe establecer si el (los) acto(s) administrativo(s) involucrado(s) en el presente proceso, provienen o devienen del ejercicio de la *“función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción”*

El Decreto 108 del 8 de mayo de 2020, expedido(s) por el alcalde del Municipio de Melgar, es una medida de carácter general expedida en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo del artículo 2 del Decreto Legislativo 461 de 2020 *“Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”*. Por lo anterior, éste si es pasible del medio de control inmediato de legalidad.

Verificado el cumplimiento de los requisitos formales y materiales para ser pasible del medio de control inmediato de legalidad, se debe proceder a establecer si las medidas tomadas en el Decreto 108 del 8 de mayo de 2020, expedido(s) por el alcalde del Municipio de Melgar, se encuentran o no conforme al ordenamiento jurídico, es decir, conforme a las normas en las cuales se debían fundar. Como se pasa a establecer en los siguientes apartes.



2.5.2.2.- La legalidad del Decreto 108 del 8 de mayo de 2020, mediante el cual el alcalde del Municipio de Melgar, establece unos estímulos tributarios de la vigencia 2020.

De la lectura del Decreto 108 del 8 de mayo de 2020, expedido(s) por el alcalde del Municipio de Melgar, directamente establece unos estímulos para el pago del impuesto predial y de Industria y Comercio, a pagar en la vigencia 2020.

El Decreto 108 del 8 de mayo de 2020, expedido(s) por el alcalde del Municipio de Alvarado; se encuentra fundamentado en las competencias habilitantes otorgadas en el Decreto Legislativo 461 de 2020. Se pasa a establecer si cada una de las disposiciones se encuentran ajustadas a derecho:

2.5.2.2.1.- Ampliación de plazo y descuento por el pago del impuesto predial y de industria y comercio

En el artículo primero del Decreto 108 del 8 de mayo de 2020, se extienden los plazos con el estímulo para el pago oportuno de los impuestos Predial Unificado e Industria y Comercio, Avisos y Tableros en los siguientes términos:

En el artículo primero, se modifica el calendario tributario de forma excepcional y transitoria del Impuesto Predial Unificado vigencia 2020 con descuento del 10% para quienes paguen el impuesto entre el 01 de enero y el 30 de junio de 2020; descuento del 5% para quienes paguen el impuesto entre el 01 y el 31 de julio de 2020; quienes paguen el impuesto en el mes de agosto de 2020 no tendrán descuento, pero no pagarán intereses de mora; quienes paguen a partir del 01 de septiembre de 2020, pagarán intereses de mora calculados desde el 01 de enero de 2020.

En el artículo segundo, se modifica transitoriamente el plazo establecido para el pago total del Impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros por el año gravable 2019 así: presentación de la declaración y pago total hasta el 30 de junio de 2020, sin sanción e intereses, ello sea de manera física o electrónica

El establecimiento de descuento por el pago en determinadas fechas del impuesto, se traduce en una reducción del valor del mismo y con ello afecta la tarifa del impuesto. Por lo tanto, la medida de descuento o estímulo por el pronto pago, se constituye en un desarrollo del Decreto Legislativo 461 de 2020.

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

Por lo anterior, para ésta vista fiscal se debe declarar la legalidad de la totalidad de los artículos primero, segundo y tercero del Decreto 108 del 8 de mayo de 2020. Lo anterior dado que no contraviene la condicionalidad establecida por la Corte



Constitucional en la Sentencia C – 169 del 10 de junio de 2020, al declarar la exequibilidad condicionada del artículo 2 del Decreto Legislativo 461 de 2020,

2.5.2.2.2.- Temporalidad de la medida

El Decreto 108 del 8 de mayo de 2020, de los artículos primero, segundo y tercero se puede establecer que la temporalidad de las medidas tomadas en los mismos recae únicamente respecto a los impuestos Predial Unificado e Industria y Comercio, Avisos y Tableros, cuyo pago debe hacerse en la vigencia 2020.

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

Por lo anterior al disponer los artículos primero, segundo y tercero del Decreto 108 del 8 de mayo de 2020, que la ampliación de los plazos es excepcional y transitoria para el año gravable 2020, se ajusta al espíritu y consignación expresa del artículo segundo del Decreto Legislativo 461 de 2020. Por lo cual dicho artículo se encuentra ajustado a derecho

Por lo anterior, para ésta vista fiscal se debe declarar la legalidad de la totalidad del artículo cuarto del Decreto 108 del 8 de mayo de 2020.

2.5.3.- Solicitud del Ministerio Público.

Teniendo en cuenta los anteriores argumentos, esta vista fiscal, con el acostumbrado respecto solicita al Honorable Tribunal:

2.5.3.1.- Declarar la legalidad del Decreto 108 del 8 de mayo de 2020 *“Por el cual se modifican parcial, excepcional y transitoriamente, los plazos para la presentación y el pago de impuestos, tasas y contribuciones administrados por el municipio de Melgar, para la vigencia 2020”*, expedido por el alcalde municipal de Melgar; respecto al objeto y efectos del Control Inmediato de Legalidad.

De los honorables magistrados, cordialmente;

RIGOBERTO BAZAN OROBIO
Procurador 27 Judicial II Administrativo

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
SECRETARIA**

VENCE TRASLADO – PASA AL DESPACHO

Ibagué, noviembre 25 de 2020.

Referencia: 73001-23-33-000-2020-00304-00.
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Autoridad controlada: Alcalde Municipal de Melgar, Tolima
Magistrado Ponente: DR. ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

El veinticuatro (24) de noviembre de 2020 venció el traslado por el término de diez (10) para que, si lo considerara pertinente, rindiera concepto el Ministerio Público, con concepto emitido por el Procurador 27 Judicial II Administrativo de Ibagué.

En la fecha pasa el proceso al Despacho para proferir sentencia.


MARÍA VICTORIA AYALA PALOMÁ
SECRETARIA

República de Colombia
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
SALA PLENA

Magistrado Ponente ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

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

Referencia: **73001-23-33-000-2020-00304-00**
Medio de Control: **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**
Autoridad controlada: **ALCALDE MUNICIPAL DE MELGAR, TOLIMA**
Acto revisado: **DECRETO 108 DE 8 DE MAYO DE 2020 “POR EL CUAL SE MODIFICAN PARCIAL, EXCEPCIONAL Y TRANSITORIAMENTE, LOS PLAZOS PARA LA PRESENTACIÓN Y EL PAGO DE IMPUESTOS, TASAS Y CONTRIBUCIONES ADMINISTRADOS POR EL MUNICIPIO DE MELGAR, PARA LA VIGENCIA 2020”.**

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 108 del 8 de mayo de 2020** proferido por el alcalde municipal de Melgar, *“Por el cual se modifican parcial, excepcional y transitoriamente, los plazos para la presentación y el pago de impuestos, tasas y contribuciones administrados por el municipio de Melgar, para la vigencia 2020”*

ANTECEDENTES

El día **9 de septiembre de 2020**, se recibió en la oficina de reparto, remitido por el municipio de Melgar el **Decreto No 108 de 8 de Mayo de 2020** proferido por el alcalde municipal de Melgar, *“Por el cual se modifican parcial, excepcional y transitoriamente, los plazos para la presentación y el pago de impuestos, tasas y contribuciones administrados por el municipio de Melgar, para la vigencia 2020”*. para que se realice sobre este acto administrativo el control inmediato de legalidad por parte de la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima, conforme lo establecido en la Ley 137 de 1994, en concordancia con lo preceptuado en el artículo 136 y numeral 14 del artículo 151 del CPACA (Acta individual de reparto, fl. 2).

I. ACTOS OBJETO DE CONTROL DE LEGALIDAD

Lo constituyen, **Decreto No 108 de 8 de Mayo de 2020** proferido por el alcalde municipal de Ibagué, *“Por el cual se modifican parcial, excepcional y transitoriamente, los plazos para la presentación y el pago de impuestos, tasas y contribuciones administrados por el municipio de Melgar, para la vigencia 2020”* y cuyo texto es del siguiente tenor (fls. 3 a 8 del expediente)

*“DECRETO 108 DE 2020
(8 DE MAYO DE 2020)*

Por el cual se modifican parcial, excepcional y transitoriamente, los plazos para la presentación y el pago de impuestos, tasas y contribuciones administrados por el municipio de Melgar, para la vigencia 2020

EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE MELGAR

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las que se confiere el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia. Decretos de Emergencia Económica 417 y 637 de 2020 de la Presidencia de la Republica de Colombia y el artículo 2 del Decreto 461 de 2020 de la Presidencia de la Republica de Colombia, concordante con las facultades concedidas excepcionalmente por el Concejo Municipal en el Acuerdo 005 de 2020 artículo 3 y

CONSIDERANDO:

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

Que mediante Decreto No. 075- del 20 de marzo de 2020 se declaró la situación de calamidad pública en el Municipio de Melgar por emergencia sanitaria con ocasión a la contingencia epidemiológica que podría causar el Coronavirus COVID-19, declarándose la urgencia manifiesta, como consecuencia del estado de emergencia.

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

Que ante la contingencia el Alcalde del Municipio de Melgar procedió a expedir el Decreto No, 079- del 22 de marzo de 2020 "Por medio del cual se adoptan las medidas de orden público decretadas por el Presidente de la Republica a través del Decreto Nacional 457 del 22 de marzo de 2020", lo anterior con el fin de preservar la vida salud, seguridad de los habitantes del Municipio de Melgar,

Que las restricciones adoptadas por el gobierno Nacional y local, en coordinación con las Gobernaciones y demás Alcaldías, para prevenir la diseminación del CORONAVIRUS COVID 19, está generando una crisis económica y social de proporciones escalonadas pero controladas por el Gobierno Nacional a raíz de los cambios radicales en las tareas habituales de la administración y de los contribuyentes de Melgar, originando el cese de actividades, atención limitada a los contribuyentes en las oficinas de la administración, cierre de locales comerciales, disminución en los horarios de la atención de los bancos autorizados para la presentación y pago de las obligaciones tributarias, obstaculizando 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 equilibrar económicamente el estado de la calamidad pública existente en Melgar; pues las medidas afectan todas las actividades de producción y comercialización bienes, así como la prestación de todo tipo de servicios, al punto de paralizar un porcentaje representativo de la economía local. Esta crisis acarrea como consecuencia la pérdida de la capacidad de pago de los Megarenses con lo que se pone en riesgo su salud y hasta la vida.

Que por tal motivo, es urgente por parte del Municipio de Melgar, decretar medidas económicas de aplazamiento del calendario tributario, que permitan a los habitantes destinar sus recursos programados a la satisfacción de las necesidades básicas sin ser requeridos al cumplimiento inmediato de sus obligaciones tributarias, como de la presentación oportuna de las mismas, que si bien son importantes para el Municipio en la ejecución del presupuesto de sus actividades básicas para la comunidad, ponen en riesgo al contribuyente en la adquisición de los productos necesarios para su supervivencia.

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 pueda expedir decretos que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia y podrá "en forma transitoria" establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

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

Que el Presidente de la Republica junto con sus ministros decretaron la Nueva Emergencia Económica, Social y Ecológico del País con el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, emergencia económica que tienen como alcance jurídico y legal en establecer políticas de gobierno Nacional y con premisas Territoriales para dar prioridad al pago de nóminas y atender las necesidad básicas de la población vulnerable a raíz de la restricción dadas a los empresarios y trabajadores sobre la continuidad de la pandemia covid-19

Que igualmente, en el referido decreto, se dispuso que "si bien las entidades territoriales se encuentran facultadas para disminuir las referidas tarifas, ante la inmediatez con la que se requiere afrontar el impacto económico negativo de los hogares más vulnerables, se hace necesario facultar temporalmente directamente a los Gobernadores y alcaldes para que, si lo consideran pertinente, reduzcan las tarifas fijadas sin necesidad de acudir a las asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales".

Que adicionalmente, en la parte motiva del citado decreto, se hace mención de "las autorizaciones previstas en este decreto debe ejercerse por los Gobernadores y Alcaldes en observancia del mandatos constitucionales, con el único objetivo de conjurar la inminente crisis e impedir la extensión de sus efectos".

Que el mismo Concejo Municipal de Melgar en su artículo 3 del Acuerdo 005 de 2020, "concedió facultades extraordinarias y transitorias al ejecutivo, hasta un mes después de la emergencia sanitaria, con el ánimo de adoptar medidas económicas en materia tributaria tendiente a buscar o adoptar alivios transitorios..., por efectos de la emergencia sanitaria, con beneficio a los contribuyentes y empresarios de los impuestos administrados por el Municipio de Melgar, en caso de ser necesario, con el fin de restablecer la economía en la industria, servicios, comercio y turismo..."

Que el Alcalde del Municipio de Melgar en virtud a las anteriores consideraciones y en virtud a las facultades otorgadas en el inciso 3 del artículo 215 de la Constitución política de Colombia, adoptadas a las medidas tributarias necesarias para conjurar la inaplazable crisis e impedir la extensión de sus efectos, en las diferentes actividades comerciales, empresariales e incluso la de los hogares Megarenses.

Que por lo anterior, y en razón a la inmediatez con la que se quiso afrontar el impacto económico, este despacho procedió a modificar el plazo de presentación de la declaración del Impuesto de Industria y comercio, avisos y tableros de la vigencia fiscal 2019 únicamente, plazo que estableció inicialmente el artículo 87 del Acuerdo 019 de 2013 para el 31 de marzo de 2020, prorroga que se hizo inicialmente con el Decreto 085 del 31 de marzo de 2020, hasta el 15 de mayo de 2020, fecha en que vencería el plazo para efectuar el pago definitivo intereses moratorios.

Igualmente con el Acuerdo 005 de 2020, se concedió mayores plazos para el pago del impuesto predial unificado donde se estableció hasta el 10 de mayo con descuentos del 10% por pronto pago y hasta el 31 de mayo con descuento del 5% por pronto pago, a junio 30 de 2020 sin intereses moratorios y a partir del 1 de julio de 2020 con intereses moratorios.

Que se hace necesario a raíz de la nueva emergencia económica establecida con decreto 637 del 6 de mayo de 2020, establecer otras medidas de alivio al pago de los impuestos, corriendo los plazos antes indicados con el fin de dar prioridad a los empresarios y comerciantes a cancelar sus nóminas y en un mayor tiempo o prorroga pagar los impuestos de industria y comercio y los del predial unificado sin perder los beneficios y descuentos concedidos en la meta inicial dada por el acuerdo 005 de 2020 y el decreto 085 de marzo 31 de 2020, pero dando igualmente un periodo de pago adicional sin intereses de mora. Esta medida con el fin de aliviar la caja de los empresarios.

Que es cierto que por mandato del artículo 338 de la Constitución Política las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base, sea el resultado de hechos ocurridos durante un periodo determinado, no pueden aplicarse sino a partir del periodo que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo, pero en el presente caso no estamos ante esta prohibición, como quiera que el inciso 3º del artículo 215 constitucional, facultad al Presidente de la Republica para que de forma transitoria modifique los tributos existentes que regirán al término de la siguiente vigencia.

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

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

Que, por lo anterior, y atendiendo las facultades temporales otorgadas a este despacho en virtud del Acuerdo 005 del 2020 artículo 3, Decreto Ley 461 del 22 de marzo de 2020, decreto ley 637 del 6 de mayo de 2020 y atendiendo a adoptar minoraciones tributarias en el municipio de Melgar en el sentido de ajustar el calendario tributario de forma excepcional y transitorio durante la vigencia 2020 para el Impuesto de Industria y Comercio, avisos y tableros del año gravable 2019, así como del impuesto predial unificado de la vigencia 2020 y con ocasión a la emergencia económica, social y ecológica ocasionada por el Coronavirus COVID 19.

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: Modificar el calendario tributario de forma excepcional y Transitoria del Impuesto Predial Unificado vigencia 2020, así:

Parágrafo 1. Establézcase como incentivo tributario para los contribuyentes del Impuesto predial unificado del Municipio de Melgar-Tolima, el diez por ciento (10%) de descuento, únicamente sobre la liquidación del impuesto del impuesto predial unificado de la vigencia 2020, siempre y cuando paguen desde primero (1) de enero hasta el treinta (30) de Junio del año dos mil veinte (2020).

Parágrafo 2. Establézcase como incentivo tributario para los contribuyentes del Impuesto predial unificado del Municipio de Melgar-Tolima, el cinco por ciento (5%) de descuento, únicamente sobre la liquidación del impuesto del impuesto predial unificado de la vigencia 2020, siempre y cuando paguen desde primero (1) de julio hasta el treinta y uno (31) de Julio del año dos mil veinte (2020),

Parágrafo 3. Los contribuyentes que no se acojan a los descuentos aquí planteados y paguen después del treinta y un (31) de Agosto de 2020, pagaran intereses de mora calculados a partir del primero (1) de enero de 2020.

Entiéndase, que desde el primero (1) de Agosto al treinta y un (31) de Agosto de 2020 no se cobrara intereses de mora, pero tampoco se concederán los descuentos por pronto pago.

ARTICULO SEGUNDO: Modifíquese transitoriamente el plazo establecido para el pago total del Impuesto de Industria y Comercio, avisos y tableros por el año gravable 2019, así:

La presentación y pago de la declaración se hará y se correrá hasta el 30 de junio de 2020, fecha límite de presentación y pago sin sanciones e interés. Para el pago del saldo total podrá hacerse con una fecha limite hasta el 30 de junio de 2020 sin intereses moratorios para las personas naturales o jurídicas que ya hicieron la presentación de la declaración sin pago o con pago parcial.

El decreto 085 de marzo 31 de 2020 tendrá vigencia en lo demás que hace referencia a presentación virtual, electrónica y forma de pago, así:

1.- Puede presentar la declaración con pago o sin pago de manera física en las diferentes entidades Bancarias y financieras ubicadas en el Municipio Melgar antes del 30 de Junio de 2020 (hasta el 30 de junio de 2020) sin generar sanciones e intereses de mora.

2.- Puede de manera electrónica-virtualmente presentar la declaración con pago o sin pago a través del correo institucional cobranza@melgar-tolima.gov.co, antes del 30 de junio de 2020 (hasta el 30 de junio de 2020) sin generar sanciones e intereses de mora.

3.- Los medios de pago: una vez tenga la declaración debidamente presentada, puede realizar el pago del respectivo impuesto de la siguiente manera:

3.1.- De manera física, dirigiéndose a cualquier entidad bancaria autorizada con su factura, para realizar el pago, o

3.2- De manera electrónica, realizando la transferencia bancaria a los siguientes números de cuenta: (...)

4.- Para cancelar (único pago) las declaraciones presentadas sin pago en bancos ó electrónicamente, el Municipio de Melgar (secretaria de hacienda) expedirá posteriormente la factura a solicitud del contribuyente para que efectué el pago ante bancos. Lo que determina un pago definitivo y único. Factura que al ser solicitada por el contribuyente se podrá enviar

electrónicamente al correo dispuesto por el contribuyente. Es preciso recalcar que esta factura debe solicitarse antes de efectuar el pago en bancos para su validez. Los contribuyentes que presenten en una sola vez, la declaración ante bancos y efectúen el pago simultáneamente, podrán hacerlo sin necesidad de solicitar factura ante la secretaria de hacienda de Melgar.

5.- Una vez realizada la transferencia bancaria o el pago ante bancos, deberá remitir el soporte del pago y el número de la factura emitida para legalizar y registrar el pago en el sistema. La documentación podrá ser dirigida al correo institucional cobranza@melgartolima.gov.co.

ARTICULO TERCERO: El incremento del plazo para presentación y prórroga de pago previsto en el presente decreto regirán de manera excepcional y transitoria para el año gravable 2019 del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros, así como del Impuesto Predial Unificado de la vigencia 2020, inicialmente, como medida de alivio al estado de emergencia económica y social para los contribuyentes del Impuesto de Industria y Comercio, avisos y tableros y de los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado del Municipio de Melgar, situación generada por la propagación de la pandemia COVID- 19 en el Territorio Colombiano.

ARTICULO CUARTO: El presente Decreto rige a partir de su expedición y deroga parcialmente aquellos que le sean contrarios."

II. TRÁMITE CONTROL DE LEGALIDAD

Mediante Auto del **2 de octubre de 2020** (fls. 11 a 13), se avocó conocimiento del presente medio de control inmediato de legalidad, ordenándose igualmente que por Secretaría se fijara un aviso sobre la existencia del proceso en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, así como en la web de la entidad territorial, por el término de 10 días para que cualquier ciudadano pudiese intervenir en el presente trámite, a efectos de 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 por parte del Ministerio Público.

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

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 26 a 43)

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

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, en el Consejo de Estado y en los Tribunales Administrativos.

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 deben cumplirse de forma simultánea. En primer lugar, que la medida sea expedida por una entidad del orden territorial; en segundo lugar, que la medida sea de carácter general; y, en tercer lugar, que esa medida provenga del ejercicio de la función administrativa y en 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 encuentra suscrito por el **Alcalde del Municipio de Melgar**, cumpliéndose de esta manera el primero de los requisitos exigidos.

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

Que verificado el cumplimiento de los requisitos formales y materiales para ser pasible del medio de control inmediato de legalidad, se debe establecer si las medidas tomadas en el Decreto 108 del 8 de mayo de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Melgar, se encuentran o no conforme al ordenamiento jurídico, es decir, conforme a las normas en las cuales se debían fundar.

Advierte que revisado el articulado del Decreto 108 del 8 de mayo de 2020, la medida de descuento o estímulo por el pronto pago que establece, se constituye en un desarrollo del Decreto Legislativo 461 de 2020, y que la ampliación del plazo para el pago con descuentos durante cada uno de los segmentos de plazo, se ajustan al espíritu del Decreto Legislativo 461 de 2020, pues su filosofía es la de dar alivios a los contribuyentes, alivios que se traducen en la extensión del plazo para el pago, así como

estímulos en la reducción del valor del impuesto a pagar, teniendo en cuenta la afectación que para los ingresos de los contribuyentes ha significado la crisis económica generada por la pandemia del coronavirus - COVID-19, por lo que se debe declarar la legalidad de la totalidad de los artículos primero, segundo y tercero del Decreto 108 del 8 de mayo de 2020, resaltando que no contravienen la condicionalidad establecida por la Corte frente al Decreto 461 de 2020.

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 el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, y en los artículos 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 administrativo 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 encuentran 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, los 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 que dan lugar a 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 el respectivo control de legalidad de estas decisiones.

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, estableció en providencia de 20 de abril de 2020¹, con base en la línea jurisprudencial que ha construido dicha corporación frente al control inmediato de legalidad, que el mismo 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.

¹ Auto de 20 de abril de 2020 del Consejo de Estado, C.P. Dr. William Hernández Gómez, Radicación 11001-03-15-000-2020-01139-00,

(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, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que ésta 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 cualquier 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 conjurar la situación de calamidad pública causada por la existencia simultánea de una pandemia y de 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, lo cual, hecho que, además de ser una grave calamidad pública, constituye una grave afectación del orden económico y social del país, que justifica la declaratoria del estado de excepción.
- La crisis que enfrenta la población colombiana es grave e inminente, al punto que afecta la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional.
- Se requieren medidas inmediatas que debe adoptar el Gobierno Nacional para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, atendiendo oportunamente a los más afectados, tanto en materia sanitaria como en su situación económica.
- Las atribuciones ordinarias de las autoridades estatales son insuficientes para hacer frente a la crisis económica y social generada por la pandemia del COVID-19, por lo que se considera forzoso adoptar medidas extraordinarias que permitan conjurar los

efectos de las circunstancias excepcionales que se presentan en todo el territorio nacional.

- Las medidas de rango legislativo – decretos ley – propias del estado de emergencia, pretenden fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud y del ingreso de los colombianos para evitar una mayor propagación del COVID-19, y para mitigar y prevenir el impacto negativo de estas medidas de contención social sobre la economía del país.

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

NUMERO DE DECRETO	ASUNTO
DECRETO LEGISLATIVO NUMERO 417 DEL 17 DE MARZO DE 2020	Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional por 30 días
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 COV/D-19
DECRETO LEGISLATIVO 441 DEL 20 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 444 DEL 21 DE MARZO DE 2020	Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 458 DEL 22 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 460 DEL 22 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas el servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020

DECRETO LEGISLATIVO 461 DEL 22 DE MARZO DE 2020	Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 464 DEL 23 MARZO DE 2020	Por el cual se disponen medidas con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 467 DEL 23 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas de urgencia en materia de auxilios para beneficiarios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 468 DEL 23 DE MARZO DE 2020	Por el cual se autorizan nuevas operaciones a la Financiera de Desarrollo Territorial S,A - Findeter y el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. - Bancoldex, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 469 DEL 23 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dicta una medida para garantizar la continuar de las funciones de la jurisdicción constitucional, en el marco de la Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 470 DEL 24 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas que brindan herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 475 DEL 25 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Cultura, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 476 DEL 25 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas tendientes a garantizar la prevención, diagnóstico y tratamiento del Covid-19 y se dictan otras disposiciones, dentro del Estado de Emergencia
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

Referencia: 73001-23-33-000-2020-00304-00

Norma Revisada: Decreto 108 de 8 de mayo de 2020 "Por el cual se modifican parcial, excepcional y transitoriamente, los plazos para la presentación y el pago de impuestos, tasas y contribuciones administrados por el municipio de Melgar, para la vigencia 2020".

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	En ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, «Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional
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 marco del Estado de Emergencia
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, en el marco del Estado de Emergencia
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 Coronavirus COVID-19
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, en el marco del Estado 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 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
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
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

Nuevamente, a través del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días calendario, con el fin de seguir afrontando la grave calamidad pública

que afecta al país por causa del Coronavirus COVID-19, expidiéndose a la fecha de expedición del acto que se revisa los siguientes decretos legislativos:

NUMERO DE DECRETO	ASUNTO
DECRETO LEGISLATIVO NUMERO 639 DEL 8 DE MAYO DE 2020	Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional por 30 días

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

CASO CONCRETO

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

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

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

i) Debe tratarse de actos administrativos de carácter general

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

En este caso, se tiene que al **Decreto No.0108 de 8 de mayo de 2020** proferido por el alcalde municipal de Melgar, se dirige a la totalidad de la ciudadanía de dicho municipio, por consiguiente, este presupuesto se satisface, dado que tiene un alcance de carácter general.

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

En relación con el segundo presupuesto, igualmente se encuentra acreditado, dado que el decreto 108 de 8 de mayo de 2020 enviado a revisión, fue proferido por el **alcalde municipal de Melgar**, en ejercicio de funciones otorgadas por la Constitución y la ley, lo que lleva a concluir que se dictó en ejercicio de sus funciones como primera autoridad administrativa del referido municipio.

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

En el presente caso, una vez revisado el contenido del **Decreto No. 108 de 8 de mayo de 2020**, enviado para control inmediato de legalidad, se concluye que, igualmente cumple este presupuesto.

En efecto, a través del Decreto 108 de 8 mayo de 2020, el Alcalde Municipal de Melgar, modifica parcialmente, de manera excepcional y temporal, el calendario tributario del municipio de Melgar 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 0108 DE 8 DE MAYO DE 2020 – POR EL CUAL SE MODIFICAN PARCIAL, EXCEPCIONAL Y TRANSITORIAMENTE, LOS PLAZOS PARA LA PRESENTACIÓN Y EL PAGO DE IMPUESTOS, TASAS Y CONTRIBUCIONES ADMINISTRADOS POR EL MUNICIPIO DE MELGAR, PARA LA VIGENCIA 2020

La Sala Plena del Consejo de Estado a través de providencia del 15 de octubre de 2013², 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

² 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.

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

A través del Decreto Legislativo **461 de 22 de marzo de 2020**, el Gobierno Nacional, en desarrollo Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado a través del Decreto Legislativo 417 de 2020, autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes 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 de la siguiente manera:

“ Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

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

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

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

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

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

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

De conformidad con el Decreto Legislativo en mención, se advierte que el Gobierno Nacional, atendiendo las consecuencias económicas negativas que ha generado la pandemia del COVID-19, confirió facultades temporales a los gobernadores y alcaldes para reorientar las destinaciones específicas de los recursos de las entidades territoriales, para hacer frente a las necesidades urgentes que requieran solución, así como **disminuir las tarifas de los impuestos territoriales**, propiciando así un alivio a los habitantes de sus territorios ante la grave crisis que se presenta actualmente.

Las anteriores facultades temporales fueron estudiadas por la Sala Plena de la Corte Constitucional mediante sentencia C-169 de 2020, proferida en ejercicio del control automático de constitucionalidad del Decreto Legislativo 461 de 2020.

En la referida sentencia, esa alta corporación sostuvo que las normas dictadas se ajustaban a la Constitución, de modo que procedió a declarar la exequibilidad condicionada de los artículos 1º y 2º del referido Decreto, señalando que el artículo primero habilita a los gobernadores y alcaldes para que modifiquen los presupuestos de la vigencia fiscal 2020, con el propósito de reorientar rentas de destinación específica, pero no para modificar las leyes, ordenanzas o acuerdos mediante los cuales se determinó el destino actual de las rentas, entendiendo entonces que la mencionada habilitación solo está dada para la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal 2020.

Frente al artículo segundo del mencionado Decreto Legislativo, el Máximo Tribunal Constitucional señaló que a través de éste se había facultado a los gobernadores y alcaldes para reducir las tarifas de los impuestos municipales fijadas por los órganos competentes, de manera que declaró la constitucionalidad condicionada de la mencionada prerrogativa, en el entendido que la reducción de tarifas no permite modificar las leyes, ordenanzas o acuerdos que las fijan.

A partir de lo anterior, se tiene entonces que el Decreto Legislativo 461 de 2020 se ocupó de otorgar dos facultades específicas a los gobernadores y alcaldes: **i)** para la modificación del presupuesto de la vigencia fiscal 2020, y **ii)** para la reducción de tarifas de los impuestos territoriales. En ambos escenarios, se proscribió la modificación de las leyes, ordenanzas o acuerdos.

Ahora bien, El artículo 313.5 de la Constitución Política, señala que es función 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.*

Por su parte en el artículo 91, literal g, de la misma Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, se previó:

Artículo 91.- Funciones. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes (...):

g) *Incorporar dentro del presupuesto municipal, mediante decreto, los recursos que haya recibido el tesoro municipal como cofinanciación de proyectos provenientes de las entidades nacionales o departamentales, o de cooperación internacional y adelantar su respectiva ejecución.*

Los recursos aquí previstos así como los correspondientes a seguridad ciudadana provenientes de los fondos territoriales de seguridad serán contratados y ejecutados en los términos previstos por el régimen presupuestal.»

De lo dicho anteriormente es viable concluir que, si bien es cierto, por regla general le compete al Concejo Municipal dictar las normas del presupuesto municipal y expedir anualmente el presupuesto de la entidad territorial, también lo es que, en el contexto de la declaratoria de la urgencia manifiesta, resulta viable que los alcaldes municipales dispongan las modificaciones presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto de la entidad territorial, sin que medie autorización de la duma municipal, advirtiendo que los mismos no pueden afectar rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.

Expuesto lo anterior, procede la Sala a examinar la presencia de 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 Melgar, 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 de carácter presupuestal efectuadas, más exactamente en los incentivos otorgados con la modificación de los términos para declarar los diferentes impuestos locales, revisado el acto, no cabe duda que su sustento es la declaratoria del Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica, y el Decreto legislativo 461 de 2020, que facultó a los gobernadores y alcaldes para que redujeran las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales, que en este caso consisten en modificación del calendario tributario del presente año fiscal otorgando incentivos tributarios por el pronto pago del impuesto de Industria y comercio, al igual que el Impuesto Predial Unificado, rentas de carácter municipal.

iii) La adecuación a los fines

Para la Sala tanto de la parte considerativa del Decreto 108 de 8 de mayo 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 *otorgar beneficios tributarios, con el fin de promover la industria y comercio, al igual que la colección de recursos inmediatos para el 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 Melgar, otorgando con ello descuentos o incentivos por el pago oportuno del impuesto predial y de industria y comercio para los contribuyentes de dicha localidad, para promover la economía y 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.

Lo anterior porque, en términos reales, los intereses moratorios y corrientes que acompaña normalmente el cobro de los tributos, pasa a ser parte del tributo mismo, al menos para los contribuyentes, razón por la cual, la modificación de los plazos de pago de estos impuestos y contribuciones, por ende, también de los plazos de causación de los mencionados intereses, constituye una “minoración tributaria”, tal como se señala en las consideraciones del decreto examinado, que hace menos gravosa la situación de los contribuyentes en esta difícil vigencia.

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 legalidad³.

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 108 de 8 de mayo de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Melgar 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.

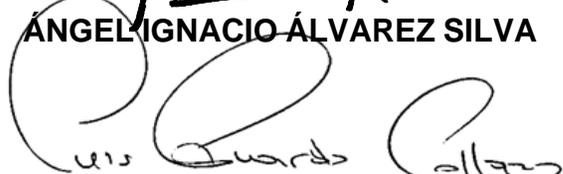
TERCERO: Se ordena que por Secretaría se notifique esta decisión al representante legal del Municipio de Melgar, al Agente del Ministerio Público, e igualmente se comunique la presente decisión a la comunidad en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

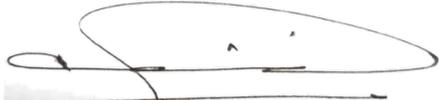
TERCERO: Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

En cumplimiento de las medidas de aislamiento preventivo decretadas por el Gobierno nacional para evitar la propagación del COVID 19, esta providencia fue estudiada y aprobada en Sala de decisión mediante la utilización de medios electrónicos CONSTE.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados,


ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA


BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ


JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA


JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO

³ 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.