



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**  
**MAGISTRADO PONENTE: LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA**

Ibagué, tres (03) de agosto de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA No.: CA-00151  
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
AUTORIDAD QUE REMITE: ALCALDE MUNICIPAL DE SANTA ISABEL  
ACTOS ADMINISTRATIVOS: DECRETO No. 033 del 26 de marzo de 2020  
ASUNTO: Por medio del cual se modifica de manera transitoria y excepcional el plazo de presentación y pago de los tributos administrados por el municipio.

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Procede la Sala Plena de esta Corporación a pronunciarse sobre el control inmediato de legalidad del Decreto No. 033 de 26 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Santa Isabel (Tolima), conforme lo ordena el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136 y 151:14 de la Ley 1437 de 2011.

**I. ANTECEDENTES**

El día 14 de abril de 2020, fue recibido por reparto para estudio, el Decreto No. 033 de 26 de marzo de 2020, *“Por medio del cual se modifica de manera transitoria y excepcional el plazo de presentación y pago de los tributos administrados por el Municipio de Santa Isabel para la vigencia gravable 2020.”*, a fin de ejercer sobre el mismo el control inmediato de legalidad a que se refieren, entre otros, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136 y 151:14 de la Ley 1437 de 2011.

**1. ACTO OBJETO DE ESTUDIO**

El acto objeto de estudio es el Decreto No. 033 de 26 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Santa Isabel (Tolima), y cuyo texto es del siguiente tenor literal:

*“DECRETO No. 033  
(26 Marzo 2020)*

*“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA DE MANERA TRANSITORIA Y EXCEPCIONAL EL  
PLAZO DE PRESENTACIÓN Y PAGO DE LOS TRIBUTOS ADMINISTRADOS POR EL  
MUNICIPIO DE SANTA ISABEL PARA LA VIGENCIA GRAVABLE 2020”*

*EL ALCALDE DE SANTA ISABEL,*

*En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el numeral 2 del Art.315 de la Constitución Política de Colombia, Decreto Nacional 417 de 2020, Art. 20 del Decreto Nacional 461 de 2020 y*

**CONSIDERANDO**

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

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

*Que en virtud de la situación presente a nivel mundial y en razón a la emergencia decretada en el Territorio Nacional, el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo del Municipio de Santa Isabel, en sesión del día 19 de Marzo de 2020, y atendiendo las precauciones basadas en principios científicos impartidos por la Organización Mundial de la Salud OMS y el Ministerio de Salud y Protección Social, recomendó al señor Alcalde Municipal declarar la situación de calamidad pública en el Municipio de Santa Isabel por la emergencia sanitaria padecida en el país, y adoptar medidas sanitarias y de*

*policía, con el objeto de limitar la diseminación de la epidemia Coronavirus COVID-19 el cual se ha propagado ampliamente en las regiones limítrofes al departamento del Tolima, como es el caso de Bogotá D.C., Cundinamarca, Huila, y en la ciudad de Ibagué, la cual es fuente de provisiones para nuestro Municipio, lo cual genera un riesgo para la vida e integridad física de los habitantes de Santa Isabel.*

*Que mediante Decreto No.0029 de 2020 se declaró la situación de calamidad pública en el Municipio de Santa Isabel por emergencia sanitaria con ocasión a la contingencia epidemiológica causada por el Coronavirus COVID-19.*

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

*Que ante la eventualidad el Alcalde del Municipio de Santa Isabel procedió a expedir el Decreto Municipal No.031 del 20 de marzo del 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA UNAS MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE SANTA ISABEL TOLIMA EN VIRTUD A LA CALAMIDAD PÚBLICA DECRETADA EN EL MUNICIPIO CON OCASIÓN DEL CORONAVIRUS COVID-19", lo anterior con el fin de preservar la vida, salud, seguridad de los habitantes del Municipio de Santa Isabel.*

*Que las restricciones adoptadas por el gobierno Nacional, en concurso con las Gobernaciones y Alcaldías, generan cambios radicales en las dinámicas habituales de la administración y de los contribuyentes, motivando el cese de actividades, atención personal en las oficinas de la administración, cierre de locales comerciales, adicionalmente las problemáticas económicas generadas por las medidas y restricciones tomadas, entre otros aspectos que deben ser tenidos en cuenta por la administración, se hace necesario adoptar medidas adicionales y complementarias que permitan conjurar el estado de calamidad pública existente.*

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

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

*"Que en el contexto de las medidas tributarias que puedan adoptarse en desarrollo de los poderes que confiere la emergencia, el Gobierno Nacional considera necesario analizar todas las medidas tributarias para afrontar la crisis y en particular la de otorgar beneficios tributarios, con el fin de promover la industria y comercio del país que generen fuentes de empleo que permitan absorber fuerza laboral afectada por esta pandemia". "Que los efectos económicos negativos a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas aliviar las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis. Que se debe buscar los mecanismos legales para facilitar y agilizar los procesos de reorganización e insolvencia empresarial, que permite la recuperación de sus capacidades laborales, sociales, productivas y financieras".*

*Que por eso, es deber del Estado, y en este caso del Municipio de Santa Isabel tomar medidas de carácter económico que permitan a los habitantes destinar sus recursos a la satisfacción de las necesidades básicas y de esta forma no se vean conminados al cumplimiento inmediato de otras obligaciones que si bien son importantes para la ejecución de actividades necesarias para la comunidad, ponen en riesgo la adquisición de los productos para supervivencia, tal como el pago de impuestos o contribuciones.*

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

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

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

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

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

*Que por lo anterior, y en razón a la inmediatez con la que se requiere afrontar el impacto económico de la emergencia ocasionada por el Coronavirus COVID-19, este despacho, atendiendo las facultades otorgadas temporalmente, procederá a modificar el plazo hasta ahora contemplado para el pago de los impuestos territoriales con sus correspondientes descuentos, dado que el término actualmente vigente fue previsto para situaciones económicas normales y no se tenía conocimiento sobre la pandemia que ahora aqueja al mundo y al territorio nacional.*

*Que si bien es cierto por mandato del Art. 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, faculta al Presidente de la República de Colombia 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 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 los que la jurisprudencia ha llamado minoraciones tributarias, que están orientadas a procurar los más elementales principios de la tributación para "no hacer de un tributo una herramienta de castigo o un elemento de injusticia".*

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

*"De su parte, en la sentencia C-540/05, la Corte Constitucional reiteró lo que ya había dicho sobre el concepto de los beneficios tributarios y la distinción con las minoraciones tributarias, en el siguiente sentido: [Calificación genérica, se refiere a los beneficios tributarios] que según la doctrina especializada, ha servido para comprender una multiplicidad de figuras heterogéneas, de diverso contenido y alcance, como son las exenciones, las deducciones de base, los regímenes contributivos sustitutos, la suspensión temporal del recaudo, la concesión de incentivos tributarios y la devolución de impuestos. Pero debe considerarse, que no todo aquello que signifique negación de la tributación o tratamiento más favorable por comparación con el de otros contribuyentes constituye incentivo tributario pues existen en la legislación tributaria una variedad de formas de reducir la carga impositiva o de excluir o exonerar a un determinado sujeto del deber de contribuir, que tan solo significan un reconocimiento a los más elementales principios de tributación, y que sin ellas. El sistema tributario o un determinado impuesto no podrían ser calificados a primera vista como justos, equitativos y progresivos; es decir, se trata de una forma de no hacer de un tributo una herramienta de castigo o un elemento de injusticia" (Corte Constitucional, Sentencia 540 de 2005)*

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

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

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

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

*Que, en mérito de lo expuesto,*

**DECRETA:**

*ARTÍCULO PRIMERO: Ajustar el calendario tributario 2020 de forma excepcional y transitoria del Municipio de Santa Isabel, sobre los beneficios contemplados en el Art.284 del Acuerdo Municipal 016 de 2019.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: Como beneficio para los contribuyentes del impuesto predial e industria y comercio, que cancelen oportunamente para la vigencia 2020, manténgase el descuento autorizado por pronto pago, así:*

- Descuento del 15% a quienes cancelen hasta el 30 de Mayo de 2020.*
- Descuento del 10% a quienes cancelen hasta el 30 de Junio de 2020.*

*ARTÍCULO TERCERO: El aumento de los plazos previstos en el presente decreto municipal regirá de manera excepcional y transitoria para el año gravable 2020 como medida de alivio al estado de emergencia económica y social para los contribuyentes del Municipio de Santa Isabel decretado por el gobierno nacional por el decreto nacional 417 de 2020 generado por la propagación de Coronavirus COVID-19.*

*ARTÍCULO CUARTO: El presente acuerdo municipal rige a partir de su expedición.*

**COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Dado en Santa Isabel Tolima a los veintiséis (26) días del mes de marzo de 2020.*

**RODOLFO ANDRÉS LÓPEZ SIERRA**  
**ALCALDE MUNICIPAL"**

## **2. TRÁMITE DEL CONTROL DE LEGALIDAD.**

Mediante auto del 17 de abril de 2020, se avocó conocimiento del presente medio de control de legalidad, ordenándosele a la Secretaría de esta Corporación que fijara un aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en la página web de la entidad territorial, por el término de 10 días para que cualquier ciudadano pudiese intervenir para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo objeto de estudio.

Así mismo, se invitó a las entidades públicas, organizaciones privadas, a expertos sobre la materia, al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y a los Ministerios del Interior, Hacienda y de Salud para que presentaran sus conceptos acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo. Igualmente, se requirió a la entidad territorial, para que remitiera todos los antecedentes administrativos del acto sujeto a control.

Vencido el término de la publicación, pasó el asunto a estudio del agente del Ministerio Público, para que dentro de los siguientes 10 días rindiera el concepto respectivo.

Dentro de los plazos antes indicados, se recibieron las siguientes intervenciones:

### **2.1. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DEL INTERIOR**

A través de escrito del 24 de abril de 2020, el Subdirector de Seguridad y Convivencia Ciudadana de esa cartera ministerial, indicó que una vez revisados el acto administrativo objeto de estudio, evidenció que ese Ministerio no tenía competencia para emitir concepto en referencia a las decisiones administrativas adelantadas por el ente territorial.

## 2.2. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Inicia explicando el concepto constitucional de los estados de excepción, especialmente, en cuanto al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, contenido en el artículo 215 superior, al señalar que se presenta cuando sobrevienen hechos distintos a los establecidos en el artículo 212 y 213 de la Constitución, que perturben en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico, o que constituyan grave calamidad pública. Resalta que los estados de excepción fueron desarrollados por el legislador a través de la Ley 137 de 1994.

Luego, señaló que de conformidad con el artículo 215 del ordenamiento superior, la Corte Constitucional decide si los decretos legislativos dictados durante los estados de excepción se encuentran ajustados a derecho. Igual sucede en cuanto al acto mediante el cual se declara el estado de excepción. Adicional a ese control jurídico, advierte que existe un control político ante el Congreso de la República.

Plantea que también durante los estados de excepción se expiden actos que desarrollan o reglamentan los decretos legislativos, los cuales son controlados a través del medio de control inmediato de legalidad, instituido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, por lo que el juez contencioso administrativo tiene la competencia para decidir de fondo en cuanto a la legalidad de este tipo de actos.

Señaló que, con esas normas, se advierten unos requisitos de procedibilidad, consistentes en la acreditación de que el acto sea de carácter general, que hubiese sido expedido en ejercicio de la función administrativa y que desarrolle efectivamente un decreto legislativo expedido en un estado de excepción. En contraposición de lo anterior, indicó que no son objeto del medio de control inmediato de legalidad, los actos que sean expedidos en ejercicio de las competencias ordinarias de la entidad, es decir, aquellas que puedan ser tomadas en condiciones de normalidad, aun si estas de adoptan en vigencia del estado de excepción; en la medida que para estos actos el ordenamiento jurídico ha consagrado otro tipo de medios de control, como es el de simple nulidad.

En ese contexto normativo, aseguró la vista fiscal que el acto objeto de control, efectivamente es de carácter general, en la medida que existe indeterminación de los sujetos destinatarios de estos. Acto que fue expedido por el Alcalde Municipal en ejercicio de la función administrativa de la cual es titular y durante el estado de excepción declarado mediante Decreto 417 de 2020.

En cuanto al tercero presupuesto, indicó que no se encuentra cumplido, toda vez que, si bien el acto en mención fue expedido en ejercicio de una función administrativa, en momento alguno se puede afirmar que el mismo conlleve el desarrollo de alguno de los decretos legislativos, expedidos con ocasión declaratoria del Estado de Emergencia.

Afirma que es claro que en el Decreto No. 033, el señor Alcalde remite a lo dispuesto en los decretos 417 y 461 de 2020, sin embargo, en criterio del Ministerio público en realidad no existe un desarrollo de ellos, debido a que el Decreto 417 de 2020, no es posible desarrollarlo por parte de la entidad territoriales, sino es un cargo exclusivo del Gobierno Nacional, quien es el que realiza a través de decretos legislativos la adopción de medidas para conjurar el estado de excepción, de tal manera que, el desarrollo permitido de las entidades del orden territorial es través de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional, tal como lo determinar el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, por lo que la sola remisión que se haga en el acto expedido por la entidad territorial, no sirve de fundamento suficientes para tener por cumplido este requisito.

Ahora, asegura que también el Alcalde se remite al Decreto No. 461 de 2020, motivo por el cual al estudiar si las medidas adoptadas en el acto objeto de control, tiene correspondencia con lo dispuesto en ese decreto legislativo, concluyó que el 461 autorizó a los alcaldes a 1) reorientar rentas de destinación específica; 2) realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales cuya competencia este a cargo de concejos municipales y asambleas departamentales; 3) reducir las tarifas de impuestos de la correspondiente entidad territorial; es decir, advierte que la finalidad del Decreto Legislativo No. 461 era facultar excepcionalmente a los alcaldes y gobernadores para asignar de forma eficiente los recursos recaudados a efectos a combatir la pandemia, o disminuir las tarifas de los mismos, en aras de paliar los efectos de la misma.

Sin embargo, basado en esas facultades estimó la vista fiscal que el Decreto No. 033 decidió ajustar el calendario tributario de forma excepcional y transitorio en cuanto a los beneficios contemplados en el Acuerdo Municipal 016 de 2019, es decir, amplió los plazos para la declaración y pago de estos tributos; lo que a su juicio hace evidente que el alcalde en momento alguna desarrolla el decreto legislativo al que hace referencia, pues es claro que el Decreto No. 461 de 2020 en momento alguno le confiere facultades de esa naturaleza, pues tal como se indicó las facultades conferidas, son para realizar actuaciones relacionadas con el presupuesto y muy distintas a las utilizadas por la autoridad municipal.

Por ello, concluyó que de la lectura del Decreto No. 033 queda claro que el fundamento de las decisiones tomadas por parte de él alcalde de Santa Isabel, nada tiene que ver con los Decretos 417 y 461 de 2020, y más bien corresponde a facultades ordinarias que le han sido conferidas al mandatario municipal o al concejo municipal para que sean ejercidas en cualquier momento, y no necesariamente durante un estado de excepción; lo cual asegura debe analizarse en un medio de control diferente al que ocupa este estudio, es más, advierte que no se cuenta con copia del acuerdo municipal No. 016 de 2019, al cual remite el Decreto 033 en su artículo primero, con el propósito de establecer a cargo de quien se encuentra la competencia para establecer el calendario tributario del municipio.

De otra parte, expone que también el decreto estudiado remite al Decreto 457, el cual es un decreto de orden nacional que no tiene la condición de decreto legislativo, y mucho menos cuando este decreto no regula aspectos presupuestales.

Por esas razones, concluye el Procurador que no se cumple con el tercer requisito, y por ello, debe adoptarse una medida de saneamiento en el presente trámite, la revocatoria del auto mediante el cual se avocó conocimiento del presente medio de control inmediato de legalidad, decidiendo en consecuencia no avocar, o, deberá declararse inhibido para pronunciarse de fondo del presente trámite judicial.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA PLENA**

### **1. COMPETENCIA**

La Sala Plena de este Tribunal Administrativo es competente para conocer y fallar el presente control inmediato de legalidad, en única instancia, conforme lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136, 151:14 y 185 de la Ley 1437 de 2011, al determinar que 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.

## 2. PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO

Le corresponderá a la Sala establecer, en primer lugar, si se cumplen los presupuestos de procedibilidad para ejercer el control inmediato de legalidad respecto del Decreto No. 033 del 26 de marzo de 2020, expedido por el alcalde Municipal de Santa Isabel (Tolima); en caso afirmativo, determinar si el acto administrativo se encuentra ajustado a derecho conforme a las normas que le sirvieron de fundamento, en especial, los mandatos constitucionales que regulan los Estados de Excepción, la Ley estatutaria de los Estados de Excepción y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional que declararon y desarrollaron el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

## 3. ANÁLISIS JURÍDICO.

### 3.1. Alcance y presupuestos del Control Inmediato de Legalidad.

La Constitución Política al ocuparse de los Estados de Excepción dispuso una serie de controles de orden político y jurídico, a los cuales deben someterse, no solamente la decisión mediante la cual se produce la declaratoria del Estado de Excepción y los decretos legislativos que dicte el Gobierno Nacional como consecuencia de ello, sino también, las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de tales decretos legislativos por las autoridades territoriales entre otras. Uno de los mencionados controles es, en efecto, el inmediato de legalidad estatuido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>1</sup>.

De acuerdo a ello, constitucionalmente se ha concluido que esta figura constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas que busca impedir que en desarrollo de los Estados de Excepción se emitan normas ilegales<sup>2</sup>.

De ahí que, el análisis judicial está circunscrito a un estudio formal y material respecto de la conformidad de tales actos de carácter general – abstractos e impersonales – con las normas superiores que fundamentaron la declaratoria del Estado de Excepción, y que facultaron a las autoridades administrativas de aquellos poderes excepcionales, e incluso la Ley fundamental, debido a que se trata de “oportunos controles de legalidad y constitucionalidad”<sup>3</sup>, examinando por ello, la competencia de quien expidió dicho acto, los motivos, los fines y la sujeción a las formas, al igual que la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción.

En ese orden, debe entenderse que *“si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer el control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico. (...) Este control debe confrontar en primer lugar la normatividad propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para la revisión a través de control inmediato de legalidad.”*<sup>4</sup>

En consonancia con ello, la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>5</sup> ha señalado que el control inmediato de legalidad tiene unos rasgos característicos, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, y debido a su estudio limitado sus decisiones hacen tránsito a cosa juzgada relativa, esto es, únicamente frente a los ámbitos estudiados y resueltos en la sentencia, por lo que es viable que posteriormente existan debates judiciales sobre

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 31 de mayo de 2011, Consejo Ponente, Dr. Gerardo Arenas Monsalve, radicalización No. 11001-03-15-000-2010-00388-00

<sup>2</sup> Corte Constitucional C-179/94, abril 13 de 1994

<sup>3</sup> Definición extraída de la exposición de motivos de la Ley 137 de 1994.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia calendada el 23 de noviembre de 2010, Mag. Ponente Ruth Stella Correa Palacio, expediente Rad. No. 11001-03-15-000-2010-00196-00 (CA).

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia del 20 de octubre de 2009, Consejero Ponente Mauricio Fajardo Gómez, Radicado No. 11001-03-15-000-2009-00549 (CA)

las mismas normas y por distintos reproches de ilegalidad a través de diversos medios ordinarios contemplados en el contencioso administrativo.

En ese orden de ideas, para ser aún más claros en establecer el ámbito de competencia material del Tribunal en los controles de legalidad derivado de lo establecido en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, cabría indicar que corresponde a aquellos actos administrativos que son expedidos por las autoridades departamentales o municipales como consecuencia de una facultad derivada del decreto que declaró el estado de excepción o de los decretos legislativos expedidos como consecuencia del mismo; de tal forma, que si las decisiones que se toman en el acto sometido a control no devienen de estos decretos legislativos, sino que se expiden en desarrollo de atribuciones que preexistían, en principio no son susceptibles del control inmediato de legalidad, pues el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, es claro al indicar que son objeto de control **“Las medidas de carácter general que sean *dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos.*”**

Conforme a esa claridad, jurisprudencialmente<sup>6</sup> se han reiterado que son tres los presupuestos de procedibilidad del aludido control inmediato de legalidad, los cuales corresponde a:

1. Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.
2. Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que esta es la que da origen a acto de contenido general.
3. Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

En ese orden, los presupuestos anteriores deben concurrir en su totalidad para que el acto administrativo sea susceptible de análisis a través del medio de control inmediato de legalidad, debido a que la ausencia siquiera de alguno de ellos, torna improcedente este mecanismo excepcional y restrictivo, conclusión que no supone que el acto administrativo no tenga control judicial, sino que el mismo debe realizarse a través de los medios de control ordinarios de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues el control inmediato de legalidad tiene un alcance limitado a los aspectos que ya fueron indicados.

## **4. CASO CONCRETO**

### **4.1. ESTUDIO DE PROCEDENCIA**

En el *sub judice*, procede la Sala entonces a determinar si en el caso concreto, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto 033 de 26 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Santa Isabel (Tolima), o si por el contrario, conforme lo expuesto deberá declararse su improcedencia.

#### **4.1.1. Debe tratarse de un acto administrativo de carácter general.**

La lectura de las disposiciones emitidas a través del Decreto No. 033 de 2020, las cuales fueron transcritas en su literalidad, muestran que con su expedición se ajustó el calendario tributario, específicamente ampliando el plazo para el pago de los impuestos municipales (predial e industria y comercio), decisión que está dirigida a una generalidad o a sujetos indeterminables de la Jurisdicción del Municipio de Santa Isabel (Tolima), por lo que el acto examinado determinó una situación abstracta e impersonal propia de un acto administrativo de carácter general, cumpliéndose así con este presupuesto.

---

<sup>6</sup> Recientemente reiterado por el Consejo de Estado en providencia del 26 de septiembre de 2019, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez, radicación No. 11001-03-24-000-2010-00279-00



#### **4.1.2. Que sea dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria.**

El Decreto No. 033 de 26 de marzo de 2020, fue proferido por el Alcalde del Municipio de Santa Isabel (Tolima), en su calidad de representante legal de ese municipio, y en ejercicio de la competencia temporal que le fue conferida por el Decreto 461 de 22 de marzo de 2020, a los Alcaldes y Gobernadores en su calidad de autoridad administrativa. En consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto de procedibilidad o procedencia del control inmediato de legalidad.

#### **4.1.3. Que se trate de un acto o medida que tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción.**

Con el fin de determinar si se cumple con el tercer presupuesto de procedibilidad del control inmediato de legalidad, la Sala deberá analizar las consideraciones del Decreto No. 033 de 2020, las cuales fueron transcritas al inicio de la providencia.

De esta manera, revisados los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto objeto de estudio, se observa que tuvo como sustento, **i)** que el 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud – OMS -, declaró al COVID-19 como pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación, instando a los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitorio de los posibles casos y tratamiento de los casos confirmados; **ii)** la Resolución No. 385 de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la cual se declaró la emergencia sanitaria por causa del COVID-19 hasta el 30 de mayo de 2020; **iii)** que el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo del Municipio de Santa Isabel, en sesión del 1 de marzo de 2020, y atendiendo las precauciones de la OMS y el Ministerio de Salud y Protección Social, recomendó al señor alcalde declarar la calamidad pública en el Municipio y adoptar medidas sanitarias y de policía para limitar la diseminación de la epidemia; **iv)** el Decreto No. 029 de 2020 por medio del cual se declaró la situación de calamidad pública en el Municipio de Santa Isabel; **v)** el Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020, donde se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes de la República de Colombia a partir del 25 de marzo, limitando la libre movilidad de los ciudadanos, procurando su confinamiento en los hogares; **vi)** el Decreto Municipal No. 031 de 20 de marzo de 2020, por medio del cual se adoptaron medidas transitorias para garantizar el orden público dentro del Municipio de Santa Isabel en virtud de la calamidad pública declarada en ese municipio por el COVID-19; **vii)** el Decreto No. 417 de 2020, por medio del cual el Gobierno Nacional declaró la Emergencia, Económica, Social y Ecológica; **viii)** el Decreto No. 461 del 22 de marzo de 2020, a través del cual el Gobierno Nacional facultó a los gobernadores y alcaldes en materia de impuestos territoriales a reorientar las rentas y a reducir las tarifas durante el término de la emergencia sanitaria.

Así mismo, se fundamentó constitucionalmente en el **i)** en el numeral 2 del Artículo 315 superior, a través del cual se faculta al alcalde para que conserve 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. Al igual que se aclara que el alcalde es la primera autoridad de policía en el Municipio; **ii)** el inciso 3° del Artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, al considerar que el Alcalde en virtud de la autorización dada en esa norma puede adoptar medidas tributarias necesarias para conjurar la inminente crisis e impedir la extensión de los efectos, en las diferentes actividades comerciales, empresariales e incluso en los hogares del Municipio de Santa Isabel.

De acuerdo a ese fundamento, podemos observar que el Decreto No 033 de 2020, amplía los plazos para el pago de los impuestos de orden territorial, tales como el predial e industria y comercio, como consecuencia de la declaratoria de Emergencia

Económica, Social y Ecológica contenida en el Decreto 417 de 2020, en donde se indicó claramente que se abordaría el contexto tributario medidas para conjurar la crisis exponiendo específicamente lo siguiente:

*“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 la fuerza laboral afectada por esta pandemia.”*

En ese orden, la medida de ampliación de los plazos en el pago de los impuestos territoriales – predial e industria y comercio – antes mencionados, coincide con las medidas que señaló el Gobierno Nacional aplicaría para conjurar la crisis, lo cual efectivamente el Presidente de la República lo abordó a través del Decreto Legislativo No. 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 declara mediante el Decreto 417 de 2020”*, al señalar que:

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

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

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

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

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

*Que, en todo caso, las autorizaciones previstas en el presente Decreto deben ejercerse por los gobernadores y alcaldes en observancia de los mandatos constitucionales, con el único objetivo de conjurar la inminente crisis e impedir la extensión de sus efectos, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020, y únicamente durante su vigencia.*

Es así que en este decreto claramente se otorga una facultad que no está determinada en la Constitución y la Ley, en cabeza de los gobernadores y alcaldes, tal como lo admite el mismo Gobierno Nacional, generando entonces, como consecuencia del estado de excepción, una facultad extraordinaria de carácter temporal, que según lo indicado en el acto analizado - Decreto No. 033 de 2020 - fue

utilizada por el Alcalde del Municipio de Santa Isabel para expedir el mismo, comoquiera que esta competencia radicaba en cabeza de los Concejos Municipales.

Efectivamente, al analizar el artículo 338 de la Constitución Nacional, el cual establece que *“En tiempo de paz, solamente el **Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales** podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. **La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.** La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos. Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.”*; la Sala puede concluir que, en este evento, la competencia radica en cabeza del Concejo Municipal y no del Alcalde, máxime cuando el mismo burgomaestre explica en la motivación del acto estudiado, que se ampliaría los plazos fijados en el estatuto tributario o calendario tributario que fue aprobado por el Concejo Municipal a través del Acuerdo No. 016 del 2019, es decir, modificaría una decisión que fue previamente aprobada por el Concejo Municipal, lo que a primera vista, permitiría inferir que efectivamente el decreto analizado desarrolla lo contemplado en el Decreto No. 461 de 2020.

No obstante, la pregunta que debe elevar la Sala, es si efectivamente, las decisiones implementadas en el Decreto No. 033 de 2020, desarrollan la facultad extraordinaria adoptada en el Decreto Legislativo No. 461 del 22 de marzo de 2020; en ese sentido, se observa que esta disposición excepcional determinó:

*“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.”*

En ese orden, se extrae de la disposición anterior que se otorgó dos facultades extraordinarias: por un lado, la **reorientación** de los recursos recaudados a través de los impuestos territoriales, es decir, se facultó para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar para reorientar esas rentas; y, por el otro, autorizó a los gobernadores y alcaldes a la **reducción** de las tarifas de los impuestos; lo que significa que era posible que el Alcalde de Santa Isabel a través de decreto aplicará cualquiera de estas facultades, sin necesidad de acudir al Concejo Municipal.

Ahora, observamos que de conformidad con Acuerdo No. 016 de 2019 el Concejo Municipal de Santa Isabel<sup>7</sup>, aprobó el estatuto tributario del municipio y en su artículo 284 estableció los beneficios por pronto pago en los impuestos predial e industria y comercio, respectivamente, en los siguientes términos:

***“Artículo 284. BENEFICIOS:** Los contribuyentes del predial unificado e industria y comercio que cancelen oportunamente hasta el 31 de marzo de 2020 se harán acreedores a un descuento del 15% del Impuesto respectivo, y los que cancelen en los meses de abril y mayo de 2020 se harán acreedores a un descuento del 10% del impuesto respectivo.*

***PARÁGRAFO 1.** Mientras perdure el tiempo del incentivo no se cobrará intereses por mora ni recargo alguno.*

***PARÁGRAFO 2.** El impuesto de Industria y Comercio es un tributo que se cancela siempre dentro de una vigencia fiscal, pero es causado dentro de la vigencia inmediatamente anterior, decreto 1333 de 1986 art. 196 inciso primero.”*

Decisión del Concejo Municipal de Santa Isabel que fue modificada a través del Decreto No. 033 de 2020, comoquiera que se ampliaron los plazos para el pago de los impuestos predial e Industria y Comercio, de la siguiente manera según el artículo segundo del mencionado decreto:

*“ARTÍCULO SEGUNDO: Como beneficio para los contribuyentes del impuesto predial e industria y comercio, que cancelen oportunamente para la vigencia 2020, manténgase el descuento autorizado por pronto pago, así:  
– Descuento del 15% a quienes cancelen hasta el 30 de Mayo de 2020.  
– Descuento del 10% a quienes cancelen hasta el 30 de Junio de 2020.”*

De ahí que, al efectuar una lectura minuciosa del contenido de las decisiones del Alcalde de Santa Isabel, es indudable concluir que no se utilizó ninguna de las facultades extraordinarias determinadas en el Decreto No. 461 de 2020, pues ni ordenó la reorientación de los recursos que se recaudan por concepto de rentas o tributos, ni tampoco redujo la tarifa de los impuestos de predial e industria y comercio, toda vez que lo efectuado con el Decreto No. 033 de 2020 fue una ampliación a los plazos del pago de los impuestos locales establecidos por el Concejo Municipal para este tipo de tributos, pues los municipios en ejercicio de su autonomía deben fijar en el transcurso del año fechas límite para el pago, generalmente asociadas a porcentajes de descuento para quienes cumplan oportunamente y correctamente con la obligación.

El objetivo de estos plazos es facilitar el pago a los contribuyentes y dotar de recursos a la entidad territorial en los tiempos necesarios, acorde con su planeación financiera y presupuestal. Los descuentos por pronto pago deben ser establecidos por los concejos municipales – Artículo 338 de la Constitución Política, así como el artículo 18 de la Ley 1551, especialmente en su párrafo 2 -, de manera general para todos los contribuyentes y los porcentajes deberán atender criterios de razonabilidad y eficiencia.

---

<sup>7</sup> Se accede a la información que se encuentra en la página oficial del Municipio de Santa Isabel, según link [https://santaisabeltolima.micolombiadigital.gov.co/sites/santaisabeltolima/content/files/000384/19178\\_acuerdo-016\\_2019-13mar2020-11455964991636.pdf](https://santaisabeltolima.micolombiadigital.gov.co/sites/santaisabeltolima/content/files/000384/19178_acuerdo-016_2019-13mar2020-11455964991636.pdf)

Ahora bien, no podemos concluir que la ampliación de los plazos constituya variación o una reducción de la tarifa, pues claramente, al analizar el Estatuto Tributario del Municipio de Santa Isabel, es posible inferir que las tarifas de estos impuestos nunca se modificaron, ni alteraron, y mucho menos se redujeron, entendiendo como tarifa aquel “*porcentaje o alícuota que se aplica a la base gravable para obtener el monto a pagar*”<sup>8</sup>, o tal como lo determinó el Acuerdo No. 016 de 2019 – Estatuto Tributario del Municipio de Santa Isabel artículo 17 -, es “*la magnitud establecida por la ley que, aplicada a la base gravable sirve para determinar la cuantía del tributo*”.

Debemos recordar que según el artículo 338 de la Constitución Política de Colombia, los impuestos deben tener establecidos ya sea en la ley, ordenanzas o acuerdos los elementos como: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, tarifa, base gravable y causación.

Específicamente, respecto de la tarifa en materia de impuesto predial constituye aquellos porcentajes o alícuota determinados, en este caso, por el Concejo Municipal de Santa Isabel en el Acuerdo No. 016 de 2019 – Estatuto Tributario Municipal -, en su artículo 25<sup>9</sup>, en donde se establecieron las tarifas en función del uso de los inmuebles sobre los que recae el impuesto. Para tales efectos, los inmuebles fueron clasificados por las normas tributarias municipales como rurales y urbanos, y, entre estos últimos: edificados y no edificados, urbanizables no urbanizados, urbanizados no edificados, por lo que las tarifas se aplican dependiendo de esa clasificación y la destinación económica del predio.

Referente a la tarifa del impuesto de industria y comercio, el estatuto tributario municipal determinó en el artículo 42. “ELEMENTOS DEL IMPUESTO: (...) TARIFA: *Son los milajes definidos por la ley y adoptados por los acuerdos vigentes que aplicados a la base gravable determina la cuantía del impuesto*”.

En ese orden de ideas y analizar las tarifas determinadas para estos impuestos, no existe duda que el burgomaestre a pesar de fundamentar el acto acusado en el Decreto 461 de 2020, nunca desarrolló las facultades extraordinarias contenidas este decreto legislativo, conclusión que advierte el Ministerio Público en los siguientes términos:

*“Ahora, si tenemos en cuenta que mediante el decreto 03 el Alcalde decidió fue ajustar el calendario tributario de forma excepcional y transitoria en cuanto a los beneficios contemplados en el acuerdo municipal 016 de 2019, es decir, amplía los plazos para la declaración y pago de estos tributos; se hace evidente que el alcalde en momento alguno desarrolla el decreto legislativo al que hace referencia, pues es claro que el decreto 461 de 2020 en momento alguno le confiere facultades de esa naturaleza, pues tal como se indicó con el presupuesto y muy distintas a las utilizadas por la autoridad municipal.*

*Con la lectura del decreto 033 queda claro que el fundamento de las decisiones tomadas por parte de él alcalde de Santa Isabel; nada tienen que ver con los decretos 417 y 461 de 2020 y más bien corresponde a facultades ordinarias que le han sido conferidas al mandatario Municipal o al concejo municipal para que sean ejercidas en cualquier momento, y no necesariamente durante un esto excepción; lo cual debe analizarse en un medio de control diferentes al que nos ocupa.*

---

<sup>8</sup> Cartilla Tributaria para Municipios, Instituto para el Desarrollo de Antioquia –IDEA, año 2015, documento encontrado en link <https://www.idea.gov.co/BibliotecaPublicaciones/Gesti%C3%B3n%20tributaria%20para%20municipios.pdf>

<sup>9</sup> Acuerdo No. 16 de 2019 – Estatuto Tributario del Municipio de Santa Isabel. “Artículo 25: TARIFAS DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO: Se entiende por tarifa el milaje que se aplica sobre la base gravable.

Las tarifas anuales aplicables para liquidar el impuesto predial unificado, serán de la siguiente forma:

TIPO	TARIFA
Predios Zona Urbana	9x1000
Predios de la Zona Rural	9x1000
Predios de la Zona Rural con Destino industrial	16x1000

*Es más, en el expediente no se cuenta con copia del acuerdo municipal No. 016 de 2019, al cual se remite el decreto 033 en su artículo primero, con el propósito de establecer a cargo de quien se encuentra la competencia para establecer el calendario tributario del municipio”*

Sumado a ello, es tan claro este razonamiento que el mismo alcalde en las consideraciones del acto objeto de estudio, indicó:

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

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

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

En ese sentido, sin que se evidencia que se utilizará alguna de las facultades extraordinarias del Decreto Legislativo No. 461 de 2020 por parte del Alcalde Municipal de Santa Isabel, es preciso señalar que el decreto legislativo, plantea que la pandemia del COVID-19 afecta el empleo, las diferentes actividades económicas y el ingreso de los habitantes, lo que puede generar el incumplimiento de compromisos previamente adquiridos, siendo necesario establecer mecanismos que permitan mitigar el impacto económico negativo, sin embargo, tal finalidad que pretende proteger la norma a través de su desarrollo por parte de las autoridades territoriales no puede desconocer el ordenamiento jurídico superior, tanto el ordinario, como el extraordinario expedido en virtud del estado de excepción, y especialmente el decreto legislativo antes anunciado.

Bajo esas consideraciones, a pesar de que la finalidad del Decreto No. 033 de 2020, es adoptar medidas para aliviar la influencia negativa sobre la liquidez de las empresas y, en general, de la carga financiera de los deudores afectados económicamente por el coronavirus COVID-19, no por ello, podemos concluir que este acto desarrolle un decreto legislativo, tal como se concluyó previamente, requisito indispensable para que proceda este medio de control excepcional, pues no solo, puede desarrollarse como consecuencia de la declaratoria del estado de excepción, sino claramente debe adoptar las directrices determinadas por el Gobierno Nacional a través de sus decretos legislativos.

De ahí que, ante la improcedencia de este control inmediato de legalidad no es posible estudiar el fondo el asunto, especialmente, la competencia del Alcalde de Santa Isabel para modificar o ampliar los plazos para el pago de los impuestos territoriales, los cuales habían sido previamente determinados por el Concejo Municipal de Santa Isabel a través del Acuerdo No. 016 de 2019 – Estatuto Tributario Municipal -.

En ese orden, como se indicó claramente, los presupuestos de procedibilidad deben concurrir en su totalidad para que el acto administrativo sea susceptible de análisis a

través del medio de control inmediato de legalidad, debido a que la ausencia siquiera de alguno de ellos, torna improcedente este mecanismo excepcional y restrictivo.

En conclusión, y acogiendo el concepto del Ministerio Público, el contenido del decreto bajo ninguna circunstancia permite considerar satisfecho el requisito de procedibilidad consistente en que las medidas objeto del control inmediato de legalidad constituyan un desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, haciendo improcedente este mecanismo excepcional, como en efecto se declarará.

No significa lo anterior que el Decreto No. 033 del 26 de marzo de 2020 no pueda ser objeto de ningún medio de control – cuyo trámite necesariamente es distinto al que corresponde al control inmediato de legalidad -, sino únicamente no lo es del establecido en el artículo 136 del CPACA.

## 5. OTRAS CONSIDERACIONES PROCESALES

Advierte la Sala Plena de esta Corporación que, dada la situación actual de emergencia sanitaria que conllevó el cierre temporal de las instalaciones de la Rama Judicial, las actuaciones en el presente proceso se realizaron a través de medios electrónicos, en cumplimiento del artículo 186 de la Ley 1437 de 2011<sup>10</sup>.

Así mismo, la presente providencia fue estudiada y aprobada mediante la utilización de medios electrónicos, conforme a las directrices del Gobierno Nacional establecidas en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 – *distancia social y aislamiento* -, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID – 19 y el mantenimiento del orden público, y el Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020 – *uso de medios tecnológicos* -, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### RESUELVE

**PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE** el control inmediato de legalidad frente al Decreto 033 del 26 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Santa Isabel (Tolima).

**SEGUNDO:** La presente decisión **NO HACE TRÁNSITO A COSA JUZGADA**, lo que significa que, contra el aludido acto administrativo de carácter general, procederán los medios de control ordinarios, conforme lo establece la Ley 1437 de 2011 y las demás disposiciones concordantes.

**TERCERO:** Por secretaría se deberá **COMUNICAR** la presente decisión a las partes, así como deberá publicarse en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

**CUARTO:** Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

La presente providencia fue estudiada y aprobada mediante la utilización de medios electrónicos y se notifica a las partes a través de este medio.

---

<sup>10</sup> Artículo 186 CPACA: Todas las actuaciones judiciales susceptibles de surtirse en forma escrita se podrán realizar a través de medios electrónicos, siempre y cuando en su envío y recepción se garantice su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley. La autoridad judicial deberá contar con mecanismos que permitan acusar recibo de la información recibida, a través de este medio. (...)"

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados<sup>11</sup>,

*Discutido y aprobado vía correo electrónico*  
**ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**  
Salvamento Voto

*Discutido y aprobado vía correo electrónico*  
**BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS**

*Discutido y aprobado vía correo electrónico*  
**CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ**

*Discutido y aprobado vía correo electrónico*  
**JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA**  
Aclaración de Voto

*Discutido y aprobado vía correo electrónico*  
**JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO**  
Salvamento Voto

*Discutido y aprobado vía correo electrónico*  
**LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA**

---

<sup>11</sup> Atendiendo las pautas establecidas por la Presidencia de la República en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, y el Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020, proferidos por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante la cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública y se suspende los términos excepto para las acciones de tutela, controles inmediatos de legalidad, y otros asuntos de prioridad, la presente providencia fue discutida y aprobada por la Sala Plena a través de correo electrónico y se notifica a las partes por el mismo medio.





**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**  
**SALVAMENTO DE VOTO: JOSÉ ALETH RUÍZ CASTRO**  
Ibagué, tres (03) de agosto de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA No.: CA-00151  
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
AUTORIDAD QUE REMITE: ALCALDE MUNICIPAL DE SANTA ISABEL  
ACTOS ADMINISTRATIVOS: DECRETO No. 033 del 26 de marzo de 2020  
ASUNTO: Por medio del cual se modifica de manera transitoria y excepcional el plazo de presentación y pago de los tributos administrados por el municipio.

**SALVAMENTO DE VOTO**

La medida adoptada en el Decreto No. 033 de 26 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Santa Isabel (Tolima), se justifica en la necesidad inmediata de implementar ayudas rápidas a la población afectada por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia del Covid-19, *modificando de manera transitoria y excepcional el plazo de presentación y pago de los tributos administrados por esa entidad territorial para la vigencia gravable 2020.*

En ese sentido, el acto objeto de control inmediato de legalidad se expidió para desarrollar una de las facultades autorizadas por el Decreto legislativo 461 del año en curso, que estableció las medidas que estimó necesarias para afrontar la crisis que describió, siendo procedente entonces que se definieran en su jurisdicción las directrices de una norma con fuerza de ley -Decreto legislativo 461 de 2020-, en situación abstracta e impersonal, propia de un acto administrativo de carácter general, allanándose al segundo presupuesto.

**JOSE ALETH RUIZ CASTRO**  
Magistrado

*República de Colombia*  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**  
**Magistrado ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**

Ibagué, tres (03) de agosto de 2020

**SALVAMENTO DE VOTO**  
**RADICACIÓN CIL No. CA-0151**  
**Decreto 033 de marzo 26 de 2020**  
**Alcaldía municipal de Santa Isabel**

Con el respeto debido a la decisión mayoritaria de la Sala, expreso a continuación las razones de mi disenso frente a la providencia que motiva este pronunciamiento.

En mi criterio, en el presente asunto se hacía procedente medio de control inmediato de legalidad sobre el acto administrativo que motiva este pronunciamiento, pues resulta evidente que la disposición que se toma en el acto administrativo examinado obedece al propósito expreso del burgomaestre de desarrollar el artículo 2° del Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, en el contexto de las consideraciones expuestas por el Ejecutivo para justificar su expedición, en las que literalmente se señala:

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

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

En ese contexto se tiene que lo perseguido, en la practica, es el alivio de las deudas vigentes de esos contribuyentes con los fiscos territoriales en la presente vigencia, no los compromisos futuros, como sería el resultado de la aplicación estricta y literal del mencionado artículo 2° de ese Decreto, ya que su aplicación conlleva la reducción de tarifas para los impuestos y tasas territoriales que entrarían a regir a partir del 1° de Enero de 2021 para determinar el valor de los impuestos a pagar por el año 2020, toda vez que los impuestos adeudados este año fueron causados con las tarifas vigentes en el año 2019, sobre las cuales ya no puede hacerse modificación alguna.

Por esa razón considero que la medida de prolongar los plazos para hacerse acreedor a los descuentos por pronto pago en el año en curso, obedece al espíritu de la norma en el sentido de aliviar en el corto plazo la situación financiera de los contribuyentes de ese municipio afectados por las medidas de aislamiento social obligatorio y por la obvia

reducción de su actividad económica normal y es en ese contexto que debe examinarse la legalidad de ese Decreto del alcalde municipal de Santa Isabel

Cosa diferente es que, una vez aplicado el medio de control precedente, se considere que no desarrolla en debida forma el decreto legislativo invocado, caso en el cual lo lo precedente sería declarar ilegal el decreto controlado. No obstante lo anterior, considero que la forma como el alcalde desarrolló la autorización contenida en el Decreto legislativo No. 461 de 2020, se aviene en debida forma al espíritu y el propósito de la norma pues en sus consideraciones se revela que se persigue con esa autorización aliviar la situación crediticia de los contribuyentes frente a los fiscos territoriales en el corto y mediano plazo, lo cual no logra la aplicación literal de las disposiciones de ese Decreto que se pretende desarrollar.

En resumen, considero respetuosamente que en el presente caso procedía la aplicación del Medio de Control inmediato de legalidad sobre el Decreto 33 de 2020 expedido por el alcalde municipal de Santa Isabel y que, como resultado de ese examen, se declarara conforme a derecho dicho acto administrativo

En los anteriores términos, dejo rendido mi salvamento de voto.

El Magistrado,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'A. I. A.', is centered on the page.

**ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO: JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

Ibagué, tres (03) de agosto de dos mil veinte (2020).

**REFERENCIA No.:** CA-00151  
**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
**AUTORIDAD QUE REMITE:** ALCALDE MUNICIPAL DE SANTA ISABEL  
**ACTOS ADMINISTRATIVOS:** DECRETO No. 033 del 26 de marzo de 2020  
**ASUNTO:** Por medio del cual se modifica de manera transitoria y excepcional el plazo de presentación y pago de los tributos administrados por el municipio.

Aclaro en el asunto de la referencia porque considero que efectivamente sí debió resolverse el fondo del asunto ya que el acto administrativo de la referencia fue expedido en desarrollo de uno de los Decretos legislativos adoptados por el Gobierno Nacional como instrumento plausible para conjurar la crisis que supone la pandemia que obligó al Presidente y a sus ministros a declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, conforme lo consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 151 -numeral 14- y 185 del C. de P. A. y de lo C. A., con fundamento en los razonamientos que se pasan a exponer.

En éste caso, el **Decreto legislativo 461 de marzo 22 de 2020** “*Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020*”, expedido por el Gobierno Nacional en desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia Covid-19.

### **El Decreto legislativo 461 de marzo 22 de 2020<sup>1</sup>.**

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

1. reorientar las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales, con el fin de atender las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica;
2. para reorientar los recursos no será necesaria la autorización de las Asambleas departamentales y los Concejos municipales;
3. los recursos solo pueden ser reorientados en los gastos en materia de su competencia;
4. las facultades no podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Nacional;

---

<sup>1</sup> “*Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020*”.

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

5. autorizar, la adición ilimitada de los contratos vigentes que contribuyan a atender la epidemia;
6. reducir las tarifas de los impuestos en sus entes territoriales.
7. las facultades otorgadas solo podrán ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria.

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

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

el Alcalde, expidió el decreto de la referencia para desarrollar una de las facultades autorizadas por el Decreto legislativo 461-20.

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

Ajustar el calendario tributario correspondiente al año gravable 2020, establecido en las normas territoriales para la vigencia de 2020, determinando los estímulos y descuentos.

1. Se establecieron los plazos y estímulos tributarios para pagar el impuesto predial unificado en fechas distintas de las previstas por el Concejo Municipal.
2. Se determinaron los plazos y estímulos tributarios para pagar el impuesto de industria y comercio y sus complementarios de avisos y tableros, también en fechas distintas de las previstas por el Concejo Municipal.
3. La ampliación de los plazos previstos, rigen de manera excepcional y transitoria para el año gravable 2020, como medida de alivio al estado de Emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, para los contribuyentes del municipio de Rioblanco.

Descendiendo al *sub examine*, la Sala Plena debe verificar que el calendario tributario normal no se pudo oponer a los sujetos pasivos de los tributos territoriales, **en primer lugar**, porque uno de los mecanismos escogidos por el Gobierno Nacional para conjurar la contingencia epidemiológica causada por el Coronavirus Covid-19 e impedir la extensión de sus efectos era el aislamiento social obligatorio en el que restringió en todo el territorio de esta martirizada patria el simple intercambio productivo de bienes y servicio; y obviamente, el burgomaestre no pudo oponer a la ciudadanía de su jurisdicción que pudieran continuar con su actividad normal de producción y manufacturación e intercambio de bienes y servicios que ha llevado a casi toda la comunidad al cese mucho mayor de sus actividades productivas o derechos tan elementales como circulación, movilización, ejercicio de profesiones u oficios productivos o la simple lúdica no exenta de consumo, por esto, obviamente no pudieron cumplir la mayoría de sus obligaciones tributarias. Era procedente entonces que la Alcaldía definiera en su jurisdicción las directrices de una norma con fuerza de ley -Decreto legislativo 461 de 2020-, en situación abstracta e impersonal, propia de un acto administrativo de carácter general, allanándose al segundo presupuesto.

---

<sup>2</sup> “Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecología declarada mediante el Decreto 417 de 2020”.

Y como la Administración municipal, en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de uno de los decretos legislativos, en el caso de autos, no hizo más que adecuar en su jurisdicción las prescripciones nacionales, igualmente debe entenderse satisfechos los requisitos de avenimiento a las normas superiores del acto administrativo de la referencia.

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

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

**“Artículo 91. Funciones. ...**

6. Reglamentar los acuerdos municipales.

...

...;

d) *En relación con la Administración Municipal:*

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

....

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

...

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

1. ...

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

3. ...

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

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

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

1. *Gobernarse por autoridades propias.*

2. *Ejercer las competencias que les correspondan.*

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

4. *Participar en las rentas nacionales”*.

Por lo tanto, es perfectamente lícito que el Alcalde modifique el calendario tributario municipal para el recaudo de los impuestos territoriales, por la vía de reducción de tributos -es decir, **i.** no cobrar intereses por pagos inoportunos, **ii.** extender el calendario tributario y **iii.** ampliar los plazos para rebajas por pronto pago-

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

verificación de la jerarquía normativa que supone el apego a la sujeción de normas superiores<sup>3</sup>.

La motivación del acto administrativo territorial calca genéricamente los Decretos Legislativos 417 de marzo 17 de 2020 y 461 del 22 siguiente, dictados con el fin de permitir a las autoridades administrativas -nacionales y territoriales y por servicios-, **1.** reorientar las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales, y con ello, destinar los recursos necesarios para contener la expansión del virus y atender la mitigación de la pandemia innombrable, y **2.** modificar -por la vía de la reducción de tarifas vigentes desde el Acuerdo aprobatorio del calendario tributario- los tributos territoriales.

Es que las entidades territoriales se encuentran facultadas para disminuir las referidas tarifas, **pero con el concurso de los Concejos municipales**; lo que habilitó al burgomaestre a hacer la reducción de obligaciones -incentivos por pronto pago, no causación de multas e intereses- para afectar su calendario tributario municipal. Si no, el impacto económico negativo en los hogares (propietarios y poseedores de predios y explotadores de actividades gravadas con el impuesto de industria y comercio), se hacía más gravoso por cumplir la normativa nacional y territorial que les impedía el intercambio regular de producción de bienes y servicios sin necesidad de acudir al Concejo municipal.

Por eso es que las autorizaciones previstas en el Decreto legislativo debían ejercerse por los gobernadores y alcaldes, con el único objetivo de conjurar la inminente crisis e impedir la extensión de sus efectos, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020, y únicamente durante su vigencia.

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

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

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

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

Del contenido del decreto territorial, objeto de estudio, en contexto con la norma superior, se evidencia que el burgomaestre SÍ se ciñó a modificar la fecha de recaudo del Impuesto Predial Unificado y el de Industria y Comercio, **alterando y variando uno de los elementos estructurales de los mismos, tales como sus tarifas**, facultad que el Gobierno Nacional otorgó con el Decreto legislativo 461 de 2020 para que, al modificar el calendario tributario, obviamente los plazos iniciales fijados por el Concejo municipal podrían ampliarse y con ello mismo, alcanzar alivios tributarios -por la vía de reducción el impuesto por pronto pago- y detener los castigos por intereses o multas, precisamente, por el no pago oportuno de los tributos territoriales.

De esta manera, la decisión contenida en el Decreto municipal, adoptado en el curso de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, SÍ desarrolla el Decreto legislativo al que hace mención en sus considerandos, que por lo demás, también requiere de

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH; Sentencia del 8 de julio de 2014, Radicación: 11001031500020110112700 (CA), Actor: Gobierno Nacional, Demandado: Decreto 2962 de 2011.

precisas facultades excepcionales otorgadas en el estado de excepción, pues no es, claro que no lo es, una actuación administrativa propia de las atribuciones de los Alcaldes sin el concurso de los Concejos municipales, tanto en épocas normales como en las que se afrontan emergencias como la que atraviesa en estos tiempos nuestro país.

En esa medida SÍ se cumple con el tercer presupuesto para que resulte procedente el análisis de fondo en las presentes diligencias. Pues aunque no todo acto que se expida durante el periodo que dure el estado de excepción es pasible de control inmediato de legalidad, las facultades constitucionales y legales de estos servidores públicos territoriales para modificar el calendario tributario y sus consecuencias, **no se hubieran podido realizar sin hacer trizas el artículo 338 de la Carta, junto con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011**, que solo es posible si se activa respecto de actos dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos del estado de Emergencia Constitucional, presupuesto que al cumplirse en el *sub lite* hace procedente este mecanismo excepcional.

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

Por otro lado, la Corte Constitucional en su **Boletín No. 83 del 10 de junio de 2020** explicó sobre el Decreto Legislativo 461 de 2020, **1.** Las facultades otorgadas por el Gobierno nacional para que alcaldes y gobernadores puedan realizar cambios en las tarifas de impuestos y modificaciones a los presupuestos para la vigencia 2020, como medidas destinadas a aliviar la crisis económica y social derivada de la pandemia, fueron declaradas ajustadas a la Constitución, **de manera condicionada**, por la Sala Plena virtual de la Corte Constitucional, **2.** En el estudio de la ponencia, la Sala Plena decidió declarar la constitucionalidad condicionada del artículo 1 del Decreto Legislativo 461 de 2020, en el entendido de que la facultad para reorientar rentas de destinación específica no autoriza a gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos de creación o modificación de tales rentas, y solo puede ejercerse mediante la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal, **3.** Sobre el artículo 2 del Decreto Legislativo 461 de 2020, que autoriza a los mandatarios locales para reducir las tarifas de los impuestos, la Sala Plena virtual decidió declararlo ajustado a la Constitución de manera condicionada en el entendido de que esta facultad no autoriza a gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos que las fijaron, y que estas medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal en caso de que no se señale un término menor, **4.** Advierte la Corte que la reducción de las tarifas de los impuestos territoriales deberá mantenerse dentro de los rangos de las leyes que los hubieren creado o modificado y deberá realizarse conforme con los siguientes criterios, con el fin de evitar arbitrariedades; **primero**, la medida deberá respetar los principios que rigen el sistema tributario; **segundo**, la reducción deberá reflejarse en el presupuesto de ingresos a efectos de mantener el equilibrio presupuestal; y **tercero**, al modificar el presupuesto de gastos se atenderán los criterios de equidad y progresividad, **5.** Para la Sala Plena, la medida adoptada en el artículo 2 del Decreto 461 de 2020, no resulta aplicable a tasas y contribuciones; es de carácter temporal; su único objetivo es el de conjurar la inminente crisis e impedir la extensión de sus efectos, en el marco



de la emergencia; y debe ejercerse con observancia de los mandatos constitucionales, respecto de tarifas previamente fijadas por los órganos competentes, razón por la que no constituye autorización para modificar las leyes, ordenanzas ni los acuerdos que fijaron las tarifas, 6. El artículo 3 del Decreto Legislativo fue declarado en su totalidad ajustado a la Constitución, en tanto que el término de duración de la Emergencia Sanitaria para el ejercicio de las facultades resulta razonable y consulta su finalidad. Además, las medidas que se adopten tendrán una vigencia limitada, en materia presupuestal a la actual vigencia fiscal, y en materia de tarifas de los impuestos, máximo hasta la siguiente vigencia fiscal.

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

Con respeto por las decisiones de las mayorías,

**JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA**  
**Magistrado**