



República de Colombia
Rama Judicial
Tribunal Administrativo del Tolima
Mag. José Aleth Ruiz Castro

Ibagué, tres (3) de agosto de dos mil veinte (2020).

Referencia N°:	CA-00221
Medio de Control:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – ESTADO DE EXCEPCIÓN.
Autoridad que Emite:	ALCALDE MUNICIPAL DE VALLE DE SAN JUAN
Actos Administrativos:	Decreto N°. 022 del 31 de marzo de 2020.
Asunto:	Modifica Plazos Pago de Tributos - COVID-19.

I- ASUNTO

Cumplidas las etapas procesales señaladas por la norma, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima a proferir sentencia de única instancia dentro del presente CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD, de conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y numeral 14 del artículo 151 y 187 del C.P.A.C.A.

II- ANTECEDENTES

EL MUNICIPIO DE VALLE DE SAN JUAN - TOLIMA remitió a la Oficina Judicial - Reparto copia del acto administrativo contenido en el Decreto N°. 022 del 31 de marzo de 2020, a fin de ser asignado al Tribunal Administrativo del Tolima para el estudio del control automático de legalidad que compete realizar.

1. Acto sometido a control:

Se trata del Decreto N°. 022 del 31 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 EN EL MUNICIPIO DE VALLE DE SAN JUAN – TOLIMA PARA LA VIGENCIA FISCAL 2020*”

2.- Actuación procesal surtida.

Mediante auto del 05 de mayo de 2020 se avocó conocimiento del presente control de legalidad, ordenándose que por Secretaría se fijara un aviso sobre la existencia del proceso en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, así como en la de la entidad territorial, por el término de diez (10) días para que cualquier ciudadano pudiese intervenir para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

De igual forma, se dispuso invitar 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. Así mismo, se ordenó a la entidad territorial remitiera los trámites que antecedieron al acto estudiado.

Una vez vencido el término de publicación del aviso, el asunto debió remitirse al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rindiera concepto.

3. Conceptos.

3.1.- Concepto del Ministerio Público.

En su escrito de intervención, el Procurador 26 Judicial II Administrativo solicitó que se revoque el auto mediante el cual se admitió el presente control inmediato de legalidad, decidiendo en consecuencia no avocar conocimiento, o en su defecto que el Tribunal se declare inhibido para pronunciarse de fondo en este trámite judicial, por no tratarse de un acto administrativo que desarrolle un decreto legislativo.

Señaló que el Decreto Legislativo 461 que menciona el acto administrativo expedido por el señor Alcalde Municipal de Ataco, autorizó a los alcaldes y gobernadores para realizar, sin necesidad de contar con autorización previa de los concejos y asambleas departamentales, i) la reorientación de rentas de destinación específica, ii) realización de operaciones presupuestales cuya competencia este a cargo de concejos municipales y asambleas departamentales y iii) reducción de las tarifas de impuestos de la correspondiente entidad territorial, actividades distintas a las medidas contenidas en el acto administrativo objeto de estudio.

A su juicio, dado que en el Decreto Municipal 022 el Alcalde decidió ajustar los términos para el pago del impuesto predial y el impuesto de Industria y Comercio, es decir ampliar los plazos para la declaración y pago de estos tributos, en ningún momento desarrolla el referido decreto legislativo, ya que aquel no le está confiriendo facultades de esa naturaleza.

Concluye que el fundamento de las decisiones tomadas por parte del Alcalde de Ataco nada tienen que ver con los Decretos Legislativos 417 y 461 de 2020 y más bien corresponden a facultades ordinarias que le han sido conferidas al mandatario municipal o al concejo municipal para que sean ejercidas en cualquier momento, y no necesariamente durante un estado de excepción, lo cual debe analizarse en un medio de control diferente al que nos ocupa.

3.2. Concepto del Ministerio del Interior.

Con Oficio N°. OFI2020-13574-SSC-3110 de fecha 07 de mayo de 2020 señaló que no tiene competencia para emitir concepto en el presente asunto por tratarse de una decisión administrativa adoptada por el ente territorial.

3.3. Concepto del Ministerio de Hacienda.

A través de apoderado judicial señaló que dentro del acto administrativo enjuiciado se hace alusión al Decreto Ley 461 de 2020, que concretamente otorgó facultades a los gobernadores y alcaldes para i) reorientar las rentas de destinación específica, y ii) realizar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en desarrollo de la reorientación de rentas; de manera que la decisión de modificar la fechas de recaudo de los tributos no desarrolla el aludido decreto legislativo, sino que corresponde a una decisión administrativa propia de las atribuciones de las

entidades nacionales y territoriales tanto en épocas normales como en las que se afrontan emergencia de cualquier índole.

CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

1.- Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, y numeral 14 del artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, corresponde a la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima conocer en primera instancia del CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD de los actos administrativos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales.

Así mismo, el Consejo Superior de la Judicatura mediante Acuerdo PCSJA20-11529 de 25 de marzo de 2020, prorrogado por Acuerdo PCSJA20-11532 de 11 de abril de 2020, exceptuó de la suspensión de términos judiciales adoptada por los acuerdos PCSJA20-11517, 11521 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos deben adelantar con ocasión del control inmediato de legalidad de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 111, numeral 8, 136 y 151, numeral 14 del CPACA.

2. El Control Inmediato de Legalidad.

El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política y la ley a fin de examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo.

El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten 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 en desarrollo de la declaratoria del estado de excepción.

En esta perspectiva, el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sobre el medio de control inmediato de legalidad, establece:

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

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

Así mismo, la jurisprudencia del H. Consejo de Estado¹ ha definido como características esenciales del control inmediato de legalidad las siguientes:

- a) Es un proceso judicial, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa y que desarrolla los decretos legislativos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.
- b) Es automático e inmediato, porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control judicial correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.
- c) Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto del Gobierno Nacional que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.
- d) Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.
- e) La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. En cuanto a esta característica, el Consejo de Estado ha dicho², que los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto *erga omnes*, esto es, oponible a todos y contra todos, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.

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

Observado lo anterior, bien podría considerarse, que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el universo de normas que componen el ordenamiento jurídico, sin embargo, debido a la complejidad y extensión del mismo, dicho control inmediato de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmine el procedimiento especial.

Por ello, la Sala Plena del Consejo de Estado ha venido dejando claro, que los actos objeto de análisis a través de este mecanismo especial de control, pueden ser susceptibles de la acción pública de nulidad contemplada en el artículo 137 del C.P.A.C.A, la cual puede instaurar cualquier ciudadano para cuestionar tales actos administrativos de carácter general.

En consecuencia, debe precisarse, que el acto administrativo que aquí se analiza puede demandarse en acción de nulidad posteriormente, siempre que

¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de marzo de 2012, proferida dentro del radicado 11001-03-15-000-2010-00369-00, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

² Consejo de Estado, sentencia del 23 de noviembre de 2010, expediente N° 2010-00196, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad. Por cuanto, si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto.

3. Del Estado de Excepción.

Desde los orígenes de la República siempre ha habido la idea que en momentos de crisis es necesario fortalecer los poderes del Presidente, así, los estados de excepción constitucional surgen como respuesta a tales circunstancias, como un mecanismo jurídico en virtud de la cual los derechos y garantías que la Constitución asegura a todas las personas, pueden ser afectados, suspendidos o restringidos en su ejercicio, cuando concurra alguna causal que justifique tomar esta medida y se declare por la autoridades lo que la propia Constitución señale.

Así, la Constitución Política en su Título VII, Capítulo 6°, artículos 212 a 215 regula lo relacionado a los Estados de Excepción en la República de Colombia, refiriéndose puntualmente a tres situaciones particulares, en las cuales el Presidente de la República con la firma de todos de sus ministros, puede declararla, las cuales son:

- i) **Estado de Guerra Exterior:*** En aquellos eventos en que exista amenaza seria y grave contra la soberanía nacional, previsto, para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y procurar el restablecimiento de la normalidad.
- ii) **Estado de Conmoción Interior:*** En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía.
- iii) **Estado de Emergencia:*** 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.

Esta figura jurídica, prevista en la Carta Política constituye un régimen especial concebido para afrontar escenarios de anormalidad institucional que demandan de medidas urgentes y extraordinarias en el actuar del Estado, dejando facultado al Presidente de la República para adelantar acciones y expedir decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis, las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.

En esta perspectiva, el pasado 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, a través del **Decreto 417**, dispuso **declarar 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, mecanismo previsto en el artículo 215 de la Constitución, en los siguientes términos:

*“**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.

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

Como se extrae de la norma Constitucional, el estado de Excepción por Emergencia Económica, Social y Ecológica, brinda instrumentos para conjurar situaciones que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública, pero como todos los estados de excepción, se debe cumplir unos requisitos formales y materiales que la propia Carta Política prevé, tanto para los decretos declaratorios, como para los decretos legislativos que se expidan bajo su amparo.

Al respecto, del artículo 215 acabado de señalar se extraen como requisitos del Estado de Emergencia, entre otros, los siguientes: **i) Que su declaratoria debe ser suscrita por el Presidente de la República y todos sus ministros; ii) Que debe ser motivada, particularmente, en hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública; iii) Que puede ser declarado hasta por periodos de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario; iv) Que para su desarrollo podrán expedirse decretos con fuerza de ley, los cuales deben ser suscritos por el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros; v) Que los decretos legislativos que se profieran deben estar destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, y referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia; vi) Puede establecerse nuevos tributos o modificar los existentes, los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el congreso durante el año siguiente les otorgue carácter**

permanente; **vii)** Debe señalarse el término dentro del cual el Gobierno va a hacer uso de las facultades extraordinarias.

Ahora bien, para el caso *sub examen* se tiene que a través del **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020**, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica debido a la grave situación de pandemia por el COVID-19. Se adujo que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud -OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus -COVID-19 como una pandemia, 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.

Además, que su propósito era limitar las posibilidades de propagación y proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, siendo necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

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

En consecuencia, que una de las principales medidas recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos.

En razón a lo anterior, el Ministerio de Salud y Protección Social, en ejercicio de las facultades del artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, mediante **Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020**, en consecuencia, ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad y mitigar sus efectos.

4.- Los decretos legislativos.

Tal denominación se le atribuye a los decretos dictados con ocasión de los estados de excepción, teniendo cada uno de ellos dos momentos normativos relevantes: **i)** La declaratoria del estado de excepción, que se hace por medio de un decreto legislativo y **ii)** La expedición de los distintos decretos legislativos que contienen las medidas necesarias para conjurar la situación planteada con el estado de excepción.

Tales decretos deben cumplir sustantivamente el requisito de la conexidad, es

decir, deben referirse, o al estado de guerra, o a la grave alteración del orden público, o a una situación de crisis económica, social o ecológica.

Como presupuesto de validez, los artículos 214-1 y 215 inciso segundo de la Constitución Política, imponen un requisito formal consistente en que **deben llevar la firma del Presidente y la de todos los ministros**, debiendo ser dictados durante la vigencia del estado de excepción al que se refieran y remitidos a la Corte Constitucional para su control, al día siguiente de su expedición.

Así entonces, a diferencia de los decretos leyes, los legislativos tienen por regla general control de constitucionalidad automático y excepcionalmente oficioso, puesto que, si el Gobierno faltare al deber de remisión, el Presidente de la Corte Constitucional deberá solicitar copia auténtica de los mismos a la Secretaría General de la Presidencia de la República, con dos días de término y en subsidio actuará sobre el texto que hubiera sido publicado.

Los decretos legislativos que se dicten en estado de guerra exterior y de conmoción interior son transitorios, suspenden las leyes que sean incompatibles y rigen mientras dure el estado de excepción. En el caso del estado de emergencia económica, social y ecológica, su vigencia es indefinida hasta que el Congreso los modifique o derogue, excepto cuando se trate de nuevos tributos o de variación de los existentes, evento en el cual dejan de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso durante el año siguiente les otorgue carácter permanente.

Sobre el particular, el Consejo de Estado en providencia del 04 de mayo de 2020³, preciso las **características generales que detentan los decretos legislativos**, así:

“- En cuanto a su forma

(i) Deben llevar la firma del presidente de la República y de los ministros de su Gabinete.

(ii) Han de ser motivados, con la expresión de las razones de hecho y de derecho por las cuales se hace la declaratoria respectiva o por las que se adoptan las medidas que la desarrollan. Esos motivos deben guardar correspondencia con los supuestos previstos en la Constitución para la declaración de cada estado de excepción y con las causas concretas que lo originaron.

- Respecto de su contenido sustancial

Aquí es necesario distinguir entre el decreto que declara el estado de excepción de los expedidos con fundamento en dicha declaratoria. Podemos distinguirlos así:

(i) En el decreto legislativo que declara la conmoción interior o la emergencia económica, social y ecológica se debe fijar el tiempo de duración, que podrá ser por períodos de treinta días, los cuales, sumados, no podrán exceder de noventa en el año calendario.

(ii) Los decretos legislativos dictados con fundamento en el estado de excepción que haya sido declarado, deben circunscribirse a las medidas estrictamente necesarias para afrontar y superar la crisis. *Igualmente, estas últimas deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos y no pueden implicar la suspensión de los derechos humanos ni de las libertades fundamentales, y, en todo caso, deberán respetar las reglas del Derecho Internacional Humanitario.*

- En lo relativo a su control

Los decretos legislativos están sujetos a los siguientes controles:

³ Radicación: 11001-03-15-000-2020-01567-00, C.P. con ponencia del Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ.

(i) Al judicial de la Corte Constitucional, mediante el control automático, que obliga al Gobierno Nacional a enviarlos a dicha Corporación, al día siguiente de su expedición, y si el Gobierno no cumpliera con ese deber, aquélla aprehenderá de oficio y de forma inmediata su conocimiento.

(ii) Al político del Congreso, que puede hacerse efectivo a través de juicio de responsabilidad por cualquier abuso que los miembros del Gobierno cometan en el ejercicio de las facultades respectivas, y a través de la atribución que esa Corporación tiene para modificar o derogar en cualquier época las medidas tomadas mediante los decretos legislativos.”

Respecto a las características específicas de los decretos legislativos dictados por Emergencia Económica, Social y Ecológica, señaló:

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

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

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

(a) En aquellas materias que son de iniciativa legislativa del presidente, la derogación, modificación o adición de los decretos legislativos de emergencia, por parte del Congreso, solo es posible durante el año siguiente a la declaración de emergencia. (b) En las materias que los congresistas pueden tener iniciativa legislativa, el Congreso podrá ejercer en todo tiempo dicha facultad.

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

5. Acto administrativo objeto de análisis. - Decreto N°. 022 del 31 de marzo de 2020.

En el *sub judice*, y de conformidad con lo analizado precedentemente, corresponde a la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima establecer, en primer lugar, los requisitos de procedencia del presente Medio de Control Inmediato de Legalidad respecto al Decreto N°. 022 del 31 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 EN EL MUNICIPIO DE VALLE DE SAN JUAN – TOLIMA PARA LA VIGENCIA FISCAL 2020”, y en segundo lugar, en caso de ser procedente dicho control, efectuar el análisis formal y material de la legalidad de dicho acto administrativo.

5.1. Procedencia.

Para que sea procedente el Control Inmediato de Legalidad respecto al Decreto N° 022 del 31 de marzo de 2020 por parte de esta Corporación, se deben cumplir tres requisitos a saber: **i)** Que el acto sea expedido por una entidad territorial; **ii)** Que el acto sea de carácter general; y **iii)** Que él mismo provenga del ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

5.1.1. Que el acto sea expedido por una entidad territorial.

Sobre el particular tenemos que indudablemente nos encontramos ante un acto administrativo expedidos por el señor Alcalde Municipal de Valle de San Juan – Tolima, como representante legal de la entidad territorial, de manera que se cumple este presupuesto.

5.1.2. Que se trate de un acto de carácter general.

El acto que se examina cobija a toda la población del MUNICIPIO DE VALLE DE SAN JUAN, involucra medidas de contenido general, abstracto e impersonal en toda su circunscripción territorial, con ocasión del coronavirus COVID-19, luego se cumple también con este presupuesto.

5.1.3. Que el acto provenga del ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

Si bien pudiese considerarse que el acto bajo análisis proviene del ejercicio de la función administrativa y de policía de la cual es titular el Alcalde Municipal, no ocurre lo mismo en relación con el requisito de ser desarrollo de un decreto legislativo expedido durante el estado de excepción.

El Decreto Municipal N° 022 del 31 de marzo de 2020 dispuso ampliar el término para el pago del Impuesto Predial Unificado y, el de Industria y Comercio del Municipio de Valle de San Juan con su complementario de avisos y tableros, potestad que, advierte la Sala Plena, no desarrolla aquellas conferidas por el Presidente de la República de manera excepcional a través de los decretos legislativos proferidos con ocasión a la emergencia Económica, Social y Ecológica dispuesta a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Así, el señor Alcalde Municipal del Valle de San Juan fundamentó la expedición del Decreto 022 del 31 de marzo de 2020 en las facultades contenidas en el artículo 315 de la Constitución Política, en la Ley 136 de 1994 y en el artículo segundo 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”* que a la letra reza: ***“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.”*** (Subraya la Sala)

Como se aprecia, esta disposición normativa es lo suficientemente claro en señalar que la facultad extraordinaria concedida en dicho Decreto Legislativo a las autoridades territoriales está encaminada a reducir las tarifas de los impuestos en su jurisdicción, sin necesidad de acudir a autorización de los concejos o las asambleas, más no a variar y/o modificar el calendario tributario.

En efecto, el Gobierno Nacional en las consideraciones del Decreto Legislativo 461 de 2020 resaltó 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.” (Negrilla y subrayado de la Sala).

Por consiguiente, dicho Decreto Legislativo otorgó una facultad extraordinaria que no está determinada en la Constitución ni en la Ley en cabeza de los gobernadores y alcaldes. En este punto resulta oportuno traer en cita el artículo 338 de la Constitución Política que a la letra dispone:

“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.”.

En este orden de ideas, y una vez examinado el contenido del decreto bajo análisis de la Sala en armonía con la norma Constitucional, es innegable que el señor Alcalde Municipal del Valle de San Juan, solamente se limitó a **modificar la fecha de recaudo** del Impuesto Predial Unificado y el de Industria y Comercio con su complementario de avisos y tableros, sin alterar o variar los elementos estructurales de los mismos, tales como los sujetos, los hechos, las bases gravables y **mucho menos su tarifa**, facultad sobre este último elemento (tarifa) que el Gobierno Nacional otorgó con el Decreto Legislativo 461 de 2020.

Así las cosas, el Decreto Municipal N°. 022 del 31 de marzo de 2020 pese a que se adoptó en el curso del tiempo de la Emergencia Económica, Social y Ecológica adoptada en el territorio nacional, este no desarrolla un decreto legislativo ni siquiera al que hace mención en sus consideraciones, sino que por el contrario, tal decisión corresponde a una actuación administrativa propia de las atribuciones de las entidades nacionales y territoriales.

En consecuencia, a pesar de que la finalidad del Decreto Municipal N°. 022 del 31 de marzo de 2020, fue adoptar medidas encaminadas a que los habitantes del Municipio del Valle de San Juan pudiesen destinar inmediatamente sus recursos a la satisfacción de sus necesidades básicas y en un plazo razonable a sus cargas tributarias como consecuencia de la pandemia COVID-19, ello no significa *per se*, que tal determinación desarrolle el Decreto Legislativo 461 de 2020, pues claramente la facultad otorgada buscó fue disminuir la tarifa como un alivio económico para los contribuyentes, escenario que no se ve reflejado en el referido decreto municipal.

Bajo este panorama, emerge con meridiana claridad, que si bien es cierto el decreto municipal que se examina es un acto administrativo que por tal virtud puede ser objeto de los medios de control ordinarios que prevé la Ley 1437 de 2011 “*Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”, para controvertir su legalidad, tales como el de nulidad e incluso el de nulidad y restablecimiento del derecho, no resulta procedente su análisis a través del mecanismo especial del Control Inmediato de Legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, pues se itera, la competencia atribuida a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para este último se encuentra limitada a los actos administrativos proferidos en desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional exclusivamente en virtud del estado de excepción.

Finalmente, la Sala debe precisar que no todo acto que se expida en el periodo de tiempo que cobija un estado de excepción es susceptible de ser analizado bajo el mecanismo especial del Control Inmediato de Legalidad, máxime si no se pierde de vista que las facultades constitucionales y legales ordinarias de las autoridades territoriales no se encuentran afectadas o restringidas. Igualmente, que no se desconoce en modo alguno que el sustento del acto examinado fue la inminente propagación mundial de la enfermedad infecciosa del nuevo coronavirus COVID-19, frente a la cual, en la actualidad no existe un tratamiento médico efectivo, ni se cuenta con vacuna para su curación, prevención o control, por lo que razonado resulta una medida oportuna y armónica con las recomendaciones impartidas por la Organización Mundial de la Salud (OMS), para tratar de evitar la propagación del virus, sino que la decisión que se adopta obedece a que resulta improcedente el análisis de tal acto bajo el mecanismo especial del Control Inmediato de Legalidad previsto por el legislador solamente para los actos que desarrollen los decretos legislativos expedidos con fundamento en los estados de excepción.

De conformidad con todo lo anterior, y bajo la consideración de que no se encuentran acreditados los presupuestos de procedencia del presente medio de control de carácter especial de Control Inmediato de Legalidad, la Sala Plena del Tribunal procederá a declarar la “*improcedencia del medio de control inmediato de legalidad*” respecto al decreto examinado.

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

F A L L A:

PRIMERO: DECLARAR la improcedencia del medio de control inmediato de legalidad respecto al Decreto Municipal N° 022 del 31 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*”

EN EL MUNICIPIO DE VALLE DE SAN JUAN – TOLIMA PARA LA VIGENCIA FISCAL 2020”, de conformidad con lo analizado en esta providencia.

SEGUNDO: La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, por lo que eventualmente los actos administrativos aquí estudiados podrían ser objeto de debate posterior de legalidad a través de los medios del control ordinarios contemplados para el efecto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

TERCERO: Por Secretaría comuníquese la presente decisión a las entidades vinculadas, y en el portal *web* de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

CUARTO: En firme esta providencia, archívese el expediente, previas constancias de rigor y anotaciones en el Sistema Informático Justicia Siglo XXI.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Plena.

Conforme a las directrices del Gobierno Nacional establecidas 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, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública, la presente providencia fue discutida y aprobada por la Sala a través de correo electrónico y se notificará a los interesados por el mismo medio.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados,

ÁNGEL IGNÁCIO ÁLVAREZ SILVA
Salva Voto

BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA
Salva Voto

JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO.

República de Colombia
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
Magistrado ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

Ibagué, veintinueve (29) de julio de 2020

SALVAMENTO DE VOTO
RADICACIÓN CIL No. CA-0221
Decreto 022 de Marzo 31 de 2020
Alcaldía municipal de Valle de San Juan

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 aumentar los estímulos por pronto pago y la prolongación de los plazos para hacerse acreedor a esos beneficios, 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 Valle de San Juan.

Cosa diferente es que, una vez aplicado el medio de control procedente, se considere que no desarrolla en debida forma el decreto legislativo invocado, caso en el cual lo procedente sería el 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 de la norma pues su propósito es el de aliviar la situación crediticia de los contribuyentes frente al fisco municipal en el corto y mediano plazo, lo cual no satisface la aplicación literal de las disposiciones del 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 22 de 2020 expedido por el alcalde municipal de Valle de San Juan y que, como resultado de ese examen, debía declararse conforme a derecho ese acto administrativo

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

El Magistrado,



ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

Referencia No.: CA-00221
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que remite: Alcalde Municipal de Valle de San Juan
Acto administrativo: Decreto 022 de 2020
Mag. Ponente: Dr. JOSE ALETH RUÍZ CASTRO

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Ibagué, veintinueve (29) de julio de dos mil veinte (2020).

Referencia No.: CA-00221
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que remite: Alcalde Municipal de Valle de San Juan
Acto administrativo: Decreto 022 de 2020
Mag. Ponente: Dr. JOSE ALETH RUÍZ CASTRO

Aclaro mi voto 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.

Sin la presencia jurídica del **Decreto legislativo 461 de marzo 22 de 2020**, norma habilitante, el acto administrativo objeto de análisis no hubiera podido sobrevivir al examen jurídico que supone el **C. I. de L.**, puesto que ampliar el término para el pago del Impuesto Predial Unificado y el de Industria y Comercio del Municipio de Valle de San Juan, es una potestad del Concejo municipal, que ya se ejerció y por ello miso, desee la liquidación del Presupuesto del año 2020 no se hubiera podido modificar solamente por el burgomaestre, se itera, ello solo es posible territorialmente si se desarrolla aquellas facultades conferidas por el Gobierno Nacional, de manera excepcional, a través de los decretos legislativos proferidos con ocasión a la emergencia Económica, Social y Ecológica dispuesta a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, y que para el caso de autos, es el **Decreto legislativo 461 de marzo**

Referencia No.: CA-00221
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que remite: Alcalde Municipal de Valle de San Juan
Acto administrativo: Decreto 022 de 2020
Mag. Ponente: Dr. JOSE ALETH RUÍZ CASTRO

22 de 2020.

En efecto, el Alcalde Municipal del Valle de San Juan fundamentó la expedición del Decreto de la referencia, en las facultades contenidas en el artículo 315 de la Constitución Política¹, en la Ley 136 de 1994² y en el artículo segundo 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*” que a la letra reza:

“Artículo 2. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de tarifas de impuestos territoriales. Facúltase a los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales.” (Subraya fuera del texto original)

El canon legal en cita es diáfano en señalar que la facultad extraordinaria concedida a las autoridades territoriales estaba encaminada a reducir las tarifas de los impuestos en su jurisdicción, sin necesidad de acudir a autorización de los concejos o las asambleas, más no a variar y/o modificar el calendario tributario; olvida la ponencia que variar o modificar el calendario tributario implica, per se, hacer nugatorio los plazos iniciales para el pago de estos tributos en la municipalidad, que si no se modificaban, implicaba a los sujetos pasivos el pago de intereses, multas y el no goce de rebajas por pronto pago.

Por eso el Gobierno Nacional justificó el Decreto legislativo 461 de 2020 en el hecho según el cual, la emergencia sanitaria generó, de facto, una afectación al empleo y al intercambio comercial, industrial y agrícola de bienes y servicios con las obvias alteraciones de las actividades económicas de los propietarios y poseedores de inmuebles y comerciantes y empresarios que afectarán sus ingresos y con ello mismo, el cumplimiento de los compromisos previamente adquiridos como sujetos pasivos de los tributos municipales y que se veían venir inexorables desde el 17 de marzo anterior, por lo que era necesario promover mecanismos que permitieran la mitigación de los impactos económicos negativos para, así mismo, no afectar a los contribuyentes en sus obligaciones tributarias.

¹ “**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...

(...)”.

² “**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.

...

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.”.

Referencia No.: CA-00221
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que remite: Alcalde Municipal de Valle de San Juan
Acto administrativo: Decreto 022 de 2020
Mag. Ponente: Dr. JOSE ALETH RUÍZ CASTRO

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 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

Referencia No.: CA-00221
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que remite: Alcalde Municipal de Valle de San Juan
Acto administrativo: Decreto 022 de 2020
Mag. Ponente: Dr. JOSE ALETH RUÍZ CASTRO

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.

El Decreto legislativo 461 de marzo 22 de 2020³.

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

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

³ “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”.

Referencia No.: CA-00221
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que remite: Alcalde Municipal de Valle de San Juan
Acto administrativo: Decreto 022 de 2020
Mag. Ponente: Dr. JOSE ALETH RUÍZ CASTRO

7. las facultades otorgadas solo podrán ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria.

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

Decretos nacionales ordinarios.

Los Decretos nacionales Nos. 418 del 18 de marzo⁴, 420 de marzo⁵, 457 del 22 de marzo⁶, 531 del 8 de abril⁷, 536 de abril⁸, 593 del 24 de abril⁹ y 636 de mayo 6 de 2020¹⁰, entre otros, dictados en el curso del “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”-, no son Decretos legislativos, son meros decretos reglamentarios de las materias a las que aluden sus considerandos; y además de no serlos, son manifiestamente inconstitucionales como quiera que nacieron por fuera de las facultades extraordinarias que entrega la Constitución al Gobierno Nacional¹¹ durante los estados de excepción -artículo 215 Superior- y abordan temas que, teniendo reserva de ley¹², solo es competencia del ejecutivo abordar estas

⁴ “Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”

⁵ “Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”.

⁶ “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.”

⁷ “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”.

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

⁹ “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”.

¹⁰ “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”.

¹¹ Para que no se diga que la distinción es insustancial; el Constituyente del 91 explicó en su artículo 115, “El Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa.

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

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

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

¹² El aislamiento limita fuertemente o suspende de facto derechos fundamentales centrales en un estado democrático, tales como la libre circulación (artículo 24 CP) en conexidad con el derecho al trabajo (artículo 25 CP), el derecho a la igualdad (artículo 13), el derecho al libre desarrollo de la personalidad (artículo 16), las libertades de reunión (artículo 37), religión (artículo 19), asociación (artículo 38 CP), entre otros. Además, por

Referencia No.: CA-00221
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que remite: Alcalde Municipal de Valle de San Juan
Acto administrativo: Decreto 022 de 2020
Mag. Ponente: Dr. JOSE ALETH RUÍZ CASTRO

temáticas como Decretos legislativos; por esta potísima razón, hay que distinguir las medidas adoptadas **i.** para conjurar la crisis sanitaria por la pandemia del Coronavirus Covid-19, especialmente en materia de aislamiento preventivo obligatorio y prohibición de la movilización, **ii.** con las medidas para desarrollar el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”.

Fueron adoptados para tomar muchas medidas de policía administrativa -seguridad, salubridad, moralidad y tranquilidad-, tales como el Aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, la limitación totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con excepciones, la Suspensión de transporte doméstico por vía aérea, la Prohibición de consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio.

Conclusión.

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, que 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 y ejercicio de profesiones u oficios productivos, 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.

Y 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.

la técnica mixta de reglamentar las leyes a las que se alude en sendas partes considerativas, restringen o nulitan temporalmente el ejercicio de artes o profesiones o actividades lícitas como el comercio y la industria y la prestación de servicios esenciales como la educación, la administración de justicia y tantas otros.

Referencia No.: CA-00221
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que remite: Alcalde Municipal de Valle de San Juan
Acto administrativo: Decreto 022 de 2020
Mag. Ponente: Dr. JOSE ALETH RUÍZ CASTRO

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 de Industria y Comercio y Predial unificado, con sendos incentivos tributarios -es decir, no cobrar intereses por pagos inoportunos, extender el calendario tributario y 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

Referencia No.: CA-00221
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que remite: Alcalde Municipal de Valle de San Juan
Acto administrativo: Decreto 022 de 2020
Mag. Ponente: Dr. JOSE ALETH RUÍZ CASTRO

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 superiores¹³.

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-, 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 innumerable.

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

¹³ 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.

Referencia No.: CA-00221
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que remite: Alcalde Municipal de Valle de San Juan
Acto administrativo: Decreto 022 de 2020
Mag. Ponente: Dr. JOSE ALETH RUÍZ CASTRO

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