

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
-SECRETARÍA-

[Scsec01tadmincdm@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:Scsec01tadmincdm@cendoj.ramajudicial.gov.co)

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
ARTICULO 136 LEY 1437 DE 2011**

**EXPEDIENTE No: 25000-23-15-000-2020-01035-00**

**MAGISTRADO(A) PONENTE: DR. FREDY IBARRA MARTÍNEZ**

**AUTORIDAD: MUNICIPIO DE VILLAPINZÓN (CUNDINAMARCA)**

**OBJETO DE CONTROL: DECRETO 037 DEL 27 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE VILLAPINZÓN (CUNDINAMARCA) “por medio del cual se modifican temporalmente los artículos 27 y 60 del Acuerdo 004 del 2015 por medio del cual se adopta el Estatuto de Rentas del Municipio de Villapinzón”**

**DECISIÓN: AUTO DECLARA AJUSTADA A DERECHO**

Dando cumplimiento a lo dispuesto en auto de fecha veintiséis (26) de octubre de dos mil veinte (2020), se **PUBLICA** la presente decisión a través del portal web de la Rama Judicial y del Municipio.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Sonia Milena Torres Díaz'.

**SONIA MILENA TORRES DÍAZ  
SECRETARIA**

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA**

Bogotá DC, veintiséis (26) de octubre de dos mil veinte (2020).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Expediente:** No. 25000-23-15-000-2020-01035-00  
**Medio de control:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
**Asunto:** REVISIÓN DEL DECRETO 037 DE 2020 DEL  
MUNICIPIO DE VILLAPINZÓN  
(CUNDINAMARCA)

Decide la Sala a través del medio de control inmediato la legalidad del Decreto 037 del 27 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Villapinzón (Cundinamarca) en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarado por el Presidente de la República mediante el Decreto 417 del 17 de marzo del año en curso.

**I. ANTECEDENTES**

- 1) El alcalde del municipio de Villapinzón (Cundinamarca) expidió el Decreto número 037 de 27 de marzo de 2020 *“por medio del cual se modifican temporalmente los artículos 27 y 60 del Acuerdo 004 del 2015 por medio del cual se adopta el Estatuto de Rentas del Municipio de Villapinzón”*.
- 2) El acto antes mencionado fue remitido por la citada alcaldía al Tribunal Administrativo de Cundinamarca para efectos de control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley

1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), asunto que por reparto correspondió al magistrado de la referencia.

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

Para efectos de la decisión que debe adoptarse en este proceso se desarrolla a continuación el siguiente derrotero: 1) problema jurídico objeto de pronunciamiento, 2) marco jurídico del control inmediato de legalidad, 3) concepto del Ministerio Público, 4) contenido, motivación y competencia ejercida para la expedición del decreto objeto de examen, 5) análisis de legalidad del acto y, 6) conclusión.

### **1. Problema jurídico objeto de pronunciamiento**

El contenido del asunto que ha sido puesto a consideración del tribunal consiste en examinar y definir dos precisos aspectos:

- 1) ¿Es legalmente procedente en este caso la aplicación del medio de control jurisdiccional denominado “*control inmediato de legalidad*” respecto del decreto número 037 del 27 de marzo de 2020 proferido por el alcalde municipal de Villapinzón?
- 2) ¿El citado decreto se ajusta a la legalidad y especialmente a lo dispuesto en el Decreto Legislativo 461 de 2020 invocado para su expedición?

### **2. Marco jurídico del control inmediato de legalidad**

Con el fin de instrumentar en debida forma la procedencia o no del denominado control inmediato de legalidad respecto del decreto municipal

que ha sido remitido a este tribunal para examen es necesario poner de presente la normatividad que regula dicho medio de control jurisdiccional:

1) La Ley 1437 de 2011, contentiva del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en la Parte Segunda establece la organización de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y en esa dirección regula sus funciones jurisdiccional y consultiva.

2) En esa perspectiva el Título III de dicho cuerpo normativo tiene por contenido la consagración y régimen de los denominados “*medios de control jurisdiccional*”, esto es, los instrumentos específicos a través de los cuales se materializa el derecho de acción para provocar u obtener el control del juez contencioso administrativo respecto de los hechos y actos de la administración pública en ejercicio de la función administrativa.

3) Es así entonces como el artículo 136 de dicho cuerpo normativo, concordante literal y sustancialmente con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>1</sup>, prevé y define el contenido y alcance del llamado “*control inmediato de legalidad*” en los siguientes términos:

**“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.”* (se resalta).

---

<sup>1</sup> Por la cual se reglamentan los estados de excepción.

De la norma antes transcrita es expreso y claro que dicho medio de control jurisdiccional es aplicable única y exclusivamente respecto de unos precisos y taxativos actos que cumplan con los siguientes requisitos o condiciones:

a) Debe tratarse de *actos jurídicos estatales de contenido general o abstracto*, es decir están excluidos los de carácter particular o concreto.

b) Los actos deben tener la naturaleza jurídica de *actos administrativos*, esto es, haber sido proferidos específicamente en ejercicio de *función administrativa*.

c) Adicionalmente, de modo puntual y necesario o perentorio se requiere que tales actos ***hayan sido expedidos en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los denominados estados de excepción***, huelga decir, los previstos en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, denominados, en su orden, (i) estado de guerra exterior, (ii) estado de conmoción interior y, (iii) *estado de emergencia económica, social y ecológica*.

4) La competencia para conocer de dicho medio control jurisdiccional y por tanto para decidir la legalidad o no de los actos administrativos sujetos a dicho tipo de control está asignada así: (i) al Consejo de Estado, si se trata de actos expedidos por autoridades del orden nacional y, (ii) a los Tribunales Administrativos -según el lugar donde se expidan-, si son dictados por autoridades del orden territorial de conformidad con las reglas de asignación de competencias contenidas, respectivamente, en los artículos 149 numerales 1 y 14, y 151 numeral 14 de la misma Ley 1437 de 2011, cuyos procesos por determinación del legislador son de única instancia.

Por tanto, en tratándose particularmente de actos administrativos emanados de autoridades territoriales como *alcaldes* y *gobernadores* la competencia

está atribuida, en única instancia, a los tribunales administrativos en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:**

1 .....

**14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.” (negritas adicionales).**

5) Las reglas básicas del trámite procesal son las previstas de modo especial en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, sin perjuicio de las normas complementarias del proceso contencioso administrativo consagradas en ese mismo cuerpo normativo para aquellos aspectos de procedimiento que no cuenten con norma especial y que sean compatibles con dicho procedimiento.

### **3. Concepto del Ministerio Público**

La Agente del Ministerio Público Delegada ante el Tribunal y Designada para este proceso luego de hacer unas reflexiones acerca de la regulación del control inmediato de legalidad y de las competencias de las entidades territoriales en materia impositiva, y particularmente sobre el régimen general del impuesto predial unificado lo mismo que del impuesto de industria y comercio, concluyó que debe declararse la nulidad del decreto 037 del 27 de marzo de 2020 dictado por el alcalde municipal de Villapinzón (Cundinamarca) porque, a su juicio, se expidió sin competencia legal por parte del alcalde y con falsa motivación en la medida en que, si bien las

medidas adoptadas en dicho acto se refieren a dos tributos de orden local el alcalde no estaba legalmente facultado para modificar el estatuto de rentas del municipio, así fuera en forma parcial y temporal, por ser esa una atribución del concejo municipal y ninguna norma jurídica le da esa atribución incluido el Decreto Legislativo 461 de 2020.

#### **4. Contenido, motivación y competencia ejercida para la expedición decreto objeto de examen**

El acto administrativo materia de revisión es el *decreto municipal número 037 de 27 de marzo de 2020 expedido por el alcalde de Villapinzón del departamento de Cundinamarca* que, conforme a su epígrafe tiene por contenido lo siguiente: *“por medio del cual se modifican temporalmente los artículos 27 y 60 del Acuerdo 004 del 2015 por medio del cual se adopta el Estatuto de Rentas del Municipio de Villapinzón”* cuyo texto integral se transcribe a continuación para efectos de precisar no solo su objeto y alcance sino, fundamentalmente, las normas de competencia y los motivos por los que fue proferido, y sobre esa base entonces determinar si está sujeto o no al juicio de legalidad a través del medio de control inmediato de legalidad consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011:

**“DECRETO N° 037  
(MARZO 27 DE 2020)**

**POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN TEMPORALMENTE  
LOS ARTÍCULOS 27 Y 60 DEL ACUERDO 004 DEL 2015 POR  
MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL  
“ESTATUTO DE RENTAS DEL MUNICIPIO DE VILLAPINZON”**

**EL ALCALDE MUNICIPAL DE VILLAPINZON -  
CUNDINAMARCA,**  
*en uso de las facultades constitucionales y legales, y*

#### **CONSIDERANDO**

*Que mediante Acuerdo N° 04 de 2015, fue aprobado el Estatuto*

*tributario de rentas del Municipio de Villapinzón - Cundinamarca.*

*Que la Constitución Política en su artículo 2 dispone que "(...) Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (...)."*

*Que la Constitución Política en su artículo 209 establece que "(...) La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones (...)."*

*Que de acuerdo con el artículo 1 del Reglamento Sanitario Internacional, se considera emergencia de salud pública de importancia internacional un evento extraordinario que (i) constituye un riesgo para la salud pública de otros Estados a causa de la propagación internacional de una enfermedad.*

*Que ante la identificación del nuevo Coronavirus COVID-19, desde el 7 de enero de 2020 se declaró este brote como Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional- ESPII por parte de la Organización Mundial de la Salud - OMS.*

*Que el 30 de enero de 2020, el Comité de expertos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), emitió declaratoria de emergencia de salud pública de interés internacional - ESAPII, con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación en otras regiones que puedan necesitar ayuda.*

*Que el 9 de marzo de 2020, el Director General de la Organización Mundial de la Salud - OMS, recomendó en relación con el Coronavirus COVID-19, que los países adapten sus respuestas a esta situación, de acuerdo con el escenario en que se encuentren cada país.*

*Que como mecanismo de contingencia en relación con los posibles impactos en la salud de personas que pueda generar el COVID-19, el 11 marzo de 2020 se declaró por la Organización Mundial de la Salud -OMS- como una pandemia, y con el propósito de garantizar la prestación del servicio público, se han impartido por parte del Gobierno Nacional las directrices como medidas preventivas de carácter temporal y extraordinario, y hasta que se supere la crisis sanitaria las cuales deben ser acogidas por las diferentes entidades del Estado.*

*Que mediante Resolución No. 380 del 10 de marzo de 2020, el*



*Ministerio de Salud y de Protección Social adopta medidas preventivas y sanitarias en el país.*

*Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y adoptó medidas para hacer frente al virus.*

*Que el Gobierno Nacional a través del Decreto 417 de marzo 17 de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, por treinta (30) días calendario contados a partir de la vigencia de dicho decreto, además, señaló que mediante decretos legislativos, adoptaría todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos*

*Que en igual sentido, el principio de solidaridad social allí contemplado implica que "Todas las personas naturales y jurídicas, sean estas últimas de derecho público o privado, apoyarán con acciones humanitarias a las situaciones de desastre y peligro para la vida o la salud de las personas."*

*Que el municipio de Villapinzón - Cundinamarca expidió el Decreto 034 del 19 de marzo de 2020, por medio del cual declaró la calamidad pública en el municipio, como consecuencia de la expansión de la pandemia Coronavirus COVID19 y adoptó medidas para la prevención, mitigación y control de la emergencia.*

*Que el Gobierno Nacional a través del Decreto 457 de marzo 22 de 2020, impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público y, en tal sentido, ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todos habitantes del territorio colombiano, desde el 25 de marzo al 13 de abril del presente año, limitando totalmente la libre circulación de las personas y los vehículos en todo el territorio nacional. Para tal fin, le ordenó a los gobernadores y alcaldes a la adopción de instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución esta medida.*

*Que ante la necesidad de promover medidas para mitigar el impacto negativo generado por el aislamiento preventivo obligatorio sobre las actividades económicas de los comerciantes y empresarios que afectan directamente los ingresos económicos de las personas en general y el cumplimiento de sus correspondientes compromisos, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 461 de marzo 22 de 2020, donde facultó temporalmente y 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 dada la emergencia sanitaria generada por la pandemia Coronavirus COVID-19 y sus inminentes consecuencias en el ámbito social del municipio de Villapinzón - Cundinamarca, los sectores económicos se han visto seriamente afectados por el desarrollo limitado y restringido de sus operaciones, razón por la cual se hace necesario adoptar medidas que garanticen la protección de los mismos en el municipio y de la población en general como contribuyentes, mediante la adecuación y flexibilización del calendario tributario del municipio, acorde con la coyuntura que se está viviendo en todo el territorio nacional y en cumplimiento con las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional, sin injerir en las competencias legales del Concejo Municipal de Villapinzón - Cundinamarca.*

*Que en ese sentido, el artículo 338 de la Constitución Política señala que "(...) 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."*

*Que si bien en virtud de este mandato constitucional la definición de los elementos estructurales de las contribuciones fiscales y parafiscales son de competencia exclusiva del congreso, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, también lo es que la modificación, ajuste o flexibilización de las fechas del recaudo de los tributos no constituye una alteración inapta a los elementos estructurales de los tributos, pues esta medida corresponde más bien a una actuación administrativa propia de las atribuciones de las entidades nacionales y territoriales, que no requiere autorización previa de estas corporaciones de elección popular, tanto en épocas normales como en las que se afrontan emergencias de cualquier índole.*

*Que visto lo anterior, el Alcalde del Municipio de Villapinzón – Cundinamarca se encuentra facultado para modificar el calendario tributario del municipio, como una medida urgente y necesaria que salvaguarde y proteja los sectores económicos y demás contribuyentes del municipio, mitigando así los efectos de la pandemia Coronavirus COVID-19.*

*Que en virtud de lo anterior,*

#### **DECRETA**

**ARTÍCULO PRIMERO.** *Modificar temporalmente, por la vigencia 2020, el artículo 27 del acuerdo 004 del 2015 por medio del cual se adopta el "estatuto de rentas del municipio de Villapinzón", así:*

**ARTÍCULO 27. VENCIMIENTOS PARA PAGO E INCENTIVOS FISCALES**, durante la vigencia 2020 los vencimientos e incentivos para el pago del impuesto predial serán los siguientes:

<b>ITEM</b>	<b>RANGO DE TIEMPO</b>	<b>PORCENTAJE DE DESCUENTO APLICADO SOBRE EL IMPUESTO PREDIAL</b>
1	01 DE ENERO AL ULTIMO DIA HABIL DEL MES DE JUNIO	15%
2	01 DE JULIO AL ULTIMO DIA HABIL DEL MES DE JULIO	10%
3	01 DE AGOSTO AL ULTIMO DIA HABIL DEL MES DE AGOSTO	0%
4	A PARTIR DEL 01 DE SEPTIEMBRE	CON INTERESES DE ACUERDO CON LAS NORMAS VIGENTES

**ARTÍCULO SEGUNDO.** Modificar temporalmente, por la vigencia 2020, el artículo 60 del acuerdo 004 del 2015 por medio del cual se adopta el “estatuto de rentas del municipio de Villapinzón”, el cual quedara así:

**ARTÍCULO 60. VENCIMIENTOS PARA LA DECLARACIÓN Y EL PAGO DE IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO**, los contribuyentes del impuesto de industria y comercio y avisos y tableros, deberán presentar su declaración privada y pagar el impuesto dentro de las siguientes fechas:

ITEM	RANGO DE TIEMPO	PORCENTAJE DE DESCUENTO APLICADO SOBRE EL IMPUESTO A CARGO EN LA DECLARACIÓN Y PAGO DE LAS DECLARACIONES DE INDUSTRIA Y COMERCIO (SIEMPRE Y CUANDO ESTEN A PAZ Y SALVO A DICIEMBRE 31 DEL AÑO ANTERIOR)
1	01 DE ENERO AL ULTIMO DIA HABIL DEL MES DE JUNIO	15%
2	01 DE JULIO AL ULTIMO DIA HABIL DEL MES DE JULIO	10%
3	01 DE AGOSTO AL ULTIMO DIA HABIL DEL MES DE AGOSTO	0%
4	A PARTIR DEL 01 DE SEPTIEMBRE	CON INTERESES DE ACUERDO CON LAS NORMAS VIGENTES

**ARTÍCULO TERCERO:** Comuníquese el presente decreto al Ministerio de Interior para su conocimiento y fines pertinentes.

**ARTÍCULO CUARTO:** Comuníquese el presente decreto al Tribunal Administrativo de Cundinamarca ([scregtadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:scregtadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co)) en los términos de la Circular C0003 del 24 de marzo de 2020 para su conocimiento y fines pertinentes.

**ARTÍCULO QUINTO:** Comuníquese el presente decreto a la

Secretaría de Hacienda Municipal para su conocimiento y fines pertinentes.

**ARTÍCULO SEXTO:** *El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.*

*Dado en el despacho de la Alcaldía Municipal de Villapinzón – Cundinamarca, a los veintisiete (27) días del mes de marzo de dos mil veinte (2020).*

**COMUNÍQUESE, PUBLIQUESE Y CÚMPLASE**

**NELSON JAVIER TORRES ROMERO  
ALCALDE MUNICIPAL”**

(mayúsculas fijas, negrillas, tipos mixtos de letra y subrayado del original).

Del texto antes transcrito es claro e inequívoco lo siguiente:

1) El objeto y razón de ser del acto administrativo que ha sido remitido para revisión es ***la modificación temporal y parcial, esto es, tan solo para el año 2020, del artículo 27 del Acuerdo número 004 de 2015 del Concejo Municipal de Villapinzón (Cundinamarca) contentivo del Estatuto de Rentas de esa municipalidad, en el sentido de establecer un nuevo calendario de vencimientos para el pago del impuesto predial e incentivos fiscales, lo mismo que del artículo 60 de ese mismo cuerpo normativo consistente en fijar otro calendario para el vencimiento de declaración y pago del impuesto de industria y comercio, en ambos casos con reducción de tarifas.***

2) Para el efecto invocó muy especialmente como fundamento para tales decisiones estas razones de hecho y de derecho:

a) De conformidad con lo preceptuado en los artículos 2 y 209 de la Constitución Política las autoridades de la República están instituidas para proteger a todos los habitantes del territorio nacional sus bienes,

derechos y libertades y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, al tiempo que para ello la función administrativa está al servicio de los intereses generales y debe desarrollarse con fundamento en unos preciso principios tales como los de igualdad, eficiencia, eficacia, celeridad, imparcialidad y publicidad.

b) La Organización Mundial de la Salud declaró pandemia nacional la irrupción y propagación del denominado coronavirus Covid-19 e instó a los Estados del mundo a adoptar medidas oportunas de contención y mitigación.

c) En ese contexto el Presidente de la República mediante el **Decreto Legislativo número 417 del 17 de marzo de 2020** en aplicación de lo dispuesto en el artículo 215 constitucional declaró para todo el territorio nacional el estado de excepción de “*emergencia económica, social y ecológica*” por causa de la pandemia desatada por el virus Covid-19, al tiempo que el Gobierno Nacional y el Ministerio de Salud y Protección en particular ha proferido una serie de actos dirigidos a impartir instrucciones y expedido una serie de medidas de prevención, tales como los Decretos 380<sup>2</sup> de 10 de marzo y 457<sup>3</sup> de 22 de marzo de 2020 lo mismo que la Resolución número 385 de 12 de marzo del mismo año mediante la cual se declaró emergencia sanitaria por causa de dicha pandemia, en cuyas disposiciones se contemplan -entre otras- medidas como la de aislamiento social preventivo obligatorio, y en el ámbito local el municipio de Villapinzón mediante el Decreto 034 del 19 de marzo ya había declarado por esa misma causa una situación de calamidad pública.

d) Desde el punto de vista de la legislación nacional con fundamento en las facultades legislativas extraordinarias asumidas en el marco de dicho estado

---

<sup>2</sup> Por la cual se adoptan medidas preventivas sanitarias en el país, por causa del coronavirus COVID-2019 y se dictan otras disposiciones.

<sup>3</sup> Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

de excepción el Gobierno Nacional expidió el **Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020**<sup>4</sup> el cual en el facultó directamente y de modo temporal a los gobernadores departamentales y a los alcaldes municipales para adoptar una serie de decisiones en materia tributaria con el fin de instrumentar la mitigación de los impactos económicos negativos generados en los comerciantes y empresarios y a las personas del municipio en general.

En ese ámbito de motivación es determinante para este caso advertir y destacar que precisamente ese fue el fundamento normativo invocado expresa, inequívocamente y de modo esencial por el alcalde municipal de Villapinzón para expedir el Decreto número 037 de 27 de marzo del año en curso.

Por consiguiente desde este primer punto de análisis se cumplen a cabalidad los requisitos exigidos en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2001 para hacer viable la aplicación del control inmediato de legalidad por parte del Tribunal administrativo de Cundinamarca al referido Decreto municipal número 037 de 27 de 2020 de Villapinzón, como quiera está debidamente acreditado lo siguiente:

a) *Es un acto jurídico estatal de naturaleza administrativa* en la medida en que fue expedido por el respectivo alcalde municipal en ejercicio de función administrativa, que tiene por contenido y alcance unas decisiones de esa precisa naturaleza jurídica en materia de administración de dos específicos tributos, el impuesto predial unificado y el impuesto de industria y comercio

b) *Se trata de un acto administrativo de carácter general* debido a que su contenido es abstracto o impersonal, que tiene por objeto dotar a la administración municipal de unos instrumentos excepcionales de acción

---

<sup>4</sup> Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020.

administrativa para hacer frente a la situación de emergencia sanitaria generada por la pandemia del Covid-19 y cuyos destinatarios son de modo general todas las personas que son sujetos pasivos de los impuestos predial unificado y de industria y comercio.

c) Por la naturaleza de autoridad administrativa del orden municipal que lo emitió y el ámbito territorial de su aplicación *es un acto de carácter local*.

d) Expresa e inequívocamente *se profirió con fundamento y aplicación del Decreto Legislativo número 461 del 22 marzo de 2020* el cual, a su vez, como ya se explicó, fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades legislativas extraordinarias asumidas en el marco del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de este mismo año.

## **5. Análisis de legalidad del acto**

Precisado lo anterior a continuación la Sala examina la conformidad o no del Decreto 037 de marzo 27 de 2020 expedido por el alcalde municipal de Villapinzón (Cundinamarca) con el ordenamiento jurídico superior y especialmente con la normatividad dictada en el marco del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica declarado mediante el Decreto Legislativo 417 del día 17 de esos mismos mes y año, sobre la base de confrontar los siguientes aspectos: a) requisitos de forma y b) el contenido normativo del acto.

### **5.1 Requisitos formales**

Como ya se explicó en precedencia, la causa y finalidad específicas de las decisiones tomadas en el Decreto municipal número 037 de marzo 27 de 2020 de Villapinzón corresponden a lo consignado textualmente en la parte



motiva de dicho acto administrativo general que, no son otras que la situación de emergencia sanitaria generada por el la presencia y efectos negativos en la población de la pandemia del denominado Covid-19, la cual, como hecho notorio que es, fue declarada por la Organización Mundial de la Salud y en Colombia por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución número 385 del 12 de marzo de 2020, situación excepcional esta que precisamente motivó una primera declaración del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica a través del Decreto 417 de 2020 por un término de 30 días calendario contados a partir de la fecha de su vigencia, esto es, de su publicación<sup>5</sup>, y precisamente con base en este fue expedido el **Decreto legislativo 461 de 22 de marzo de 2020** que tiene por contenido y finalidad autorizar *“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”*, con el propósito de atender de modo eficaz y eficiente la emergencia a través de actuaciones idóneas y oportunas.

En ese marco de regulación fue expedido por el alcalde municipal de Villapinzón el Decreto número 037 de 27 de marzo del año en curso y con esa específica motivación y fundamento normativo tal como expresamente fue consignado en el acápite de considerandos de dicho acto para cuya constatación basta con una simple lectura de su texto, coadyuvado por el hecho de que con antelación en el mismo mes de marzo del año en curso el alcalde municipal ya había dictado el Decreto número 034 a través del cual declaró la situación de *calamidad pública* por razón de la emergencia sanitaria generada por la mencionada pandemia en orden a adoptar algunas medidas administrativas para la prevención, control y mitigación de la emergencia desatada, circunstancias por las cuales se encuentra

---

<sup>5</sup> Luego fue declarado por segunda ocasión a través del Decreto número 637 del 6 de mayo del año en curso también por un término de 30 días calendario a partir de la fecha de vigencia, o sea desde la fecha de su publicación según lo dispuesto en el artículo 4.

debidamente acreditada la motivación del acto administrativo general en cuestión y por tanto cumplidos los requisitos de orden formal para su expedición.

## 5.2 El contenido normativo del acto

Según el texto ya transcrito en precedencia el Decreto municipal 037 de marzo 27 de 2020 tiene por contenido concretamente lo siguiente.

- a) Modificar con carácter temporal el artículo 27 del Estatuto de Rentas del Municipio de Villapinzón contenido en el Acuerdo municipal número 004 de 2015 expedido por el concejo municipal en el sentido de  *fijar, únicamente para la vigencia fiscal del año 2020, un calendario diferente de vencimiento para el pago del impuesto predial unificado y para aplicación de incentivos de descuentos por pronto pago de dicho tributo* (artículo primero).
- b) Modificar con carácter temporal el artículo 60 del Estatuto de Rentas del Municipio de Villapinzón contenido en el Acuerdo municipal número 004 de 2015 expedido por el concejo municipal en el sentido de  *fijar, únicamente para la vigencia fiscal del año 2020, un calendario diferente de vencimiento para el pago del impuesto de industria y comercio y para aplicación de incentivos de descuentos por pronto pago de dicho tributo* (artículo segundo).  
(artículo segundo).
- c) Comunicar la expedición del decreto al Ministerio del Interior para su conocimiento y fines pertinentes (artículo tercero).
- d) Comunicar la expedición del decreto al Tribunal Administrativo Cundinamarca para los fines de la competencia de dicha corporación judicial (artículo cuarto).

e) Comunicar la expedición del decreto a la Secretaría de Hacienda del municipio de Villapinzón para los fines de su competencia. (artículo quinto).

f) Determinar que el decreto rige a partir de la fecha de su publicación (artículo sexto).

En ese contexto el examen del acto administrativo general del proceso de la referencia permite establecer lo siguiente.

1) Los *artículos primero y segundo* del acto administrativo objeto de examen tienen por contenido y alcance modificar, con carácter temporal y tan solo para el año 2020 los artículos 27 y 60 del estatuto de rentas del ente territorial previsto en el Acuerdo número 004 de 2015 aprobado en su momento por el concejo municipal de Villapinzón, en orden a ampliar en favor de los contribuyentes de los impuestos predial unificado y de industria y comercio las fechas o plazos para su declaración y pago, lo mismo que para acceder a los beneficios por su pronto pago, por razón de las medidas de prevención adoptadas por los gobiernos nacional y municipal por causa de la pandemia del Coronavirus Covid-19 entre ellas la de aislamiento social obligatorio lo mismo que, fundamentalmente, por motivo del impacto negativo que tales medidas han generado desde el punto de vista económico en los comerciantes, los empresarios y en la población en general, lo cual, como hecho notorio, es un fenómeno que ha afectado a la economía del mundo entero sin que precisamente Colombia y específicamente el municipio de Villapinzón (Cundinamarca) sean la excepción, dada la evidente desaceleración y en muchos casos la paralización de las actividades comerciales, industriales y en general de los procesos productivos, lo mismo que las circunstancias manifiestas de afectación negativa de la economía por reducción o anulación de los ingresos económicos de sectores muy grandes de la población, especialmente de aquellos no vinculados al sector laboral dependiente e incluso de los empleados del sector privado por razón de la

suspensión y cancelación de empleos y cierre de empresas y de establecimientos de comercio, como en forma profusa, permanente y progresiva registran los medios masivos de comunicación social como ejemplo la prensa escrita, radial, televisiva y las denominadas *redes sociales*, las evidencias saltan a la vista, lo cual ha generado situaciones difíciles y aún extremas en grandes sectores de la población para cubrir las más mínimas necesidades económicas de existencia en condiciones de dignidad humana, mucho menos entonces están, por supuesto, en posibilidades reales y suficientes de pagar en las fechas preestablecidas las obligaciones tributarias, en este caso en concreto los *impuestos predial unificado y de industria y comercio*.

Po lo tanto, desde ese primer punto de análisis la motivación expresada por el alcalde municipal de Villapinzón es cierta y evidente la cual es armónica y razonable con los explícitos e ineludibles deberes que la Constitución impone en los artículo 2 y 209 a las autoridades del Estado, en el sentido de asegurar como fines esenciales del Estado la protección de los derechos y deberes de las personas al igual que el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, al tiempo de cumplir, entre otros, con los principios de *eficacia, eficiencia y celeridad* en el ejercicio de la función administrativa.

2) Ahora bien, en cuanto tiene que ver con *la competencia* para la expedición del acto administrativo que se analiza en atención a su contenido y alcance normativo es indispensable advertir y precisar lo siguiente:

a) Según lo dispuesto en el artículo 287 de la Constitución *las entidades territoriales*, como lo son *los municipios*, gozan de autonomía para la gestión de sus intereses pero dentro de los límites que la propia Constitución y la ley determinan, como por ejemplo para *“administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”* (numeral 3).

Complementariamente el artículo 338 de la Carta dispone que en tiempos de paz solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales, y que 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.

En ese marco entonces el numeral 4 del artículo 313 de la Constitución preceptúa que corresponde a los concejos “*votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales*”.

b) En ese sentido entonces el artículo 317 constitucional preceptúa que “*solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble*”, aunque, ese mismo canon igualmente autoriza que otras entidades pueden imponer contribuciones por valorización.

En ese marco constitucional se tiene que el hoy denominado “*impuesto predial unificado*” fue estructurado en la Ley 14 de 1983 y posteriormente actualizado por la Ley 44 de 1990 en función de la actualización del catastro y facultó a los municipios para dinamizar su gestión mediante la autoliquidación privada del contribuyente, lo cual fue reglamentado por la Ley 1430 de 2010<sup>6</sup> (artículo 60) y el Decreto 2388 de 1991, normas que luego fueron compiladas en el Decreto Único Reglamentario 1625 de 2016, se causa por periodos anuales de 1º de enero a 31 de diciembre de cada año, y por su parte el artículo 12 de la Ley 44 de 1990<sup>7</sup> facultó a los municipios para establecer la declaración anual de dicho tributo mediante decisión de los respectivos concejos municipales, es decir, por medio de *acuerdos municipales*.

---

<sup>6</sup> Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad.

<sup>7</sup> Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias.

c) En cuanto tiene que ver con el llamado “*impuesto de industria y comercio*” es pertinente anotar que es un tributo también de carácter municipal que fue *autorizado* por la Ley 97 de 1913 y últimamente estructurado por la Ley 14 de 1983<sup>8</sup>, reglamentado en el Decreto 3070 de 1983<sup>9</sup> y luego incorporado en los artículos 195 y 196 del Decreto-ley 1333 de 1986<sup>10</sup> (Código de Régimen Municipal).

d) En ese contexto de regulación constitucional y legal el concejo municipal de Villapinzón expidió el denominado Estatuto de Rentas del Municipio a través del Acuerdo número 004 de 2015 en cuyos artículos 27 y 60 estableció, respectivamente, para cada anualidad y con vocación de permanencia general, el calendario de vencimiento para la declaración y pago del impuesto predial unificado y del impuesto de industria y comercio lo mismo que de incentivos o descuentos por pronto pago de dichos tributos.

Por consiguiente la autoridad municipal competente para modificar o derogar dicha regulación es por supuesto el concejo municipal y no el alcalde, pues, este no tiene asignada tal atribución ni en la ley y menos en la Constitución.

3) Sin embargo debe advertirse que en desarrollo del estado de excepción declarado mediante el Decreto 417 de 17 de marzo del presente año se dictó el Decreto Legislativo número 461 del 22 de marzo a través del cual “se

---

<sup>8</sup> Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones.

<sup>9</sup> “ARTÍCULO 195. El impuesto de industria y comercio recaerá, en cuanto a materia imponible, sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicio que se ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales, directa o indirectamente, por personas naturales, jurídicas o por sociedades de hecho, ya sea que se cumplan en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados, con establecimientos de comercio o sin ellos.

“ARTÍCULO 196. BASE GRAVABLE Y TARIFA. <Artículo modificado por el artículo 342 de la Ley 1819 de 2016. El nuevo texto es el siguiente:> La base gravable del impuesto de industria y comercio está constituida por la totalidad de los ingresos ordinarios y extraordinarios percibidos en el respectivo año gravable, incluidos los ingresos obtenidos por rendimientos financieros, comisiones y en general todos los que no estén expresamente excluidos en este artículo. No hacen parte de la base gravable los ingresos correspondientes a actividades exentas, excluidas o no sujetas, así como las devoluciones, rebajas y descuentos, exportaciones y la venta de activos fijos. (...)”.

*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*”, y en esa dirección entonces dicha legislación autorizó en forma excepcional a los alcaldes municipales -también a los gobernadores departamentales- para *“dictar directamente”* normas o adoptar medidas para *reorientar rentas de destinación específica*, vale decir, para modificar o cambiar su destino a otros sectores o materias de inversión o de aplicación - con excepción de las rentas que por determinación constitucional tienen destinación específica-, lo mismo que para *realizar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar* en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 1 del citado decreto, y asimismo también fueron facultados los alcaldes y gobernadores para **“reducir las tarifas de impuestos territoriales”**, y en cualquiera de esos eventos **sin necesidad de acudir a los concejos municipales** -a las asambleas en el caso de los departamentos-

En efecto el texto normativo del **Decreto 461 de 22 de marzo de 2020**<sup>11</sup> es el siguiente:

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

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

---

<sup>11</sup> El juicio de constitucionalidad de dicho decreto, por determinación expresa de lo dispuesto en el párrafo único del artículo 215 y en el numeral 7 del artículo 241 constitucionales, corresponde a la Corte Constitucional.

**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.”** (resalta la Sala).

En otros términos, los alcaldes y gobernadores fueron extraordinariamente facultados por el citado Decreto Legislativo 461 de 2020 para tres precisos asuntos o materias: *(i) cambiar o modificar la destinación de rentas con destinación específica de sus respectivas entidades territoriales, con excepción expresa de aquellas respecto de las cuales esa destinación está determinada por mandato constitucional; (ii) también para realizar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar y, (iii) reducir las tarifas de los impuestos de carácter territorial,* todo ello con el fin de adelantar o ejecutar acciones necesarias para afrontar o conjurar 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, lo cual es corroborado con las razones y fundamentos consignados en la parte motiva del mencionado decreto legislativo cuyo texto es el siguiente:



**“DECRETO 461 DE 2020  
22 DE MARZO DE 2020**

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

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

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

**CONSIDERANDO**

*Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, 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 declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.*

*Que según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.*

*Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes.*

*Que la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020 que el brote del nuevo coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.*

Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, «Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus», en la cual se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al nuevo coronavirus COVID-19.

**Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República declaró 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 dicho Decreto.**

**Que, en función de dicha declaratoria, y con sustento en las facultades señaladas por el artículo 215 de la Constitución Política, le corresponde al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, y contribuir a enfrentar las consecuencias adversas generadas por la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, con graves afectaciones al orden económico y social.**

Que según el Reporte 61 de la Organización Mundial de la Salud del 21 de marzo de 2020 a las 23:59 horas [disponible en: [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200321-sitrep-61-covid-19.pdf?sfvrsn=6aa18912\\_2](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200321-sitrep-61-covid-19.pdf?sfvrsn=6aa18912_2)], con corte a dicha fecha y hora, a nivel mundial global habían 266.073 casos de contagio confirmado y 11.184 personas fallecidas a causa de la pandemia.

Que según el reporte del Ministerio de Salud y Protección Social del 22 de marzo de 2020 a las 9:00 horas, con corte a dicha fecha y hora, en el territorio nacional se presentaban 231 casos de contagios confirmados y 2 personas fallecidas a causa del nuevo coronavirus COVID-19.

**Que los efectos económicos negativos generados por el nuevo coronavirus COVID-19 requieren de la atención y concurso de las entidades territoriales a través de la adopción de medidas extraordinarias que contribuyan a financiar las acciones para enfrentar las consecuencias adversas económicas y sociales generadas por esta pandemia, así como a mitigar sus efectos.**

**Que los efectos que se derivan de las circunstancias que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica afectan el derecho al mínimo vital de los hogares más vulnerables, por lo que se requieren**

**adoptar medidas excepcionales con el fin de brindar apoyos económicos a la población más desprotegida.**

**Que se han identificado limitaciones presupuestales en el orden territorial que impiden la asignación eficiente y urgente de los recursos que demandan las actuales circunstancias señales en el Decreto 417 de 2020, por lo que se hace necesario una modificación normativa de orden temporal mediante las medidas a que se hace referencia el presente Decreto.**

Que algunas leyes, ordenanzas y acuerdos han dispuesto destinaciones específicas de recursos de las entidades territoriales, que requieren ser modificadas para hacer frente a las necesidades urgentes, inmediatas e imprevisibles que se derivan de la emergencia sanitaria.

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 conceptos 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 en el Decreto 417 de 2020, y únicamente durante su vigencia.***” (negrillas de los epígrafes y subrayado del original - negrillas adicionales).

Al respecto para los fines del proceso de la referencia es especialmente relevante advertir que para este momento procesal la Corte Constitucional en ejercicio del mecanismo de control automático de constitucionalidad previsto en el párrafo del artículo 215 y en el numeral 7 del artículo 241 de la Carta mediante sentencia C-169 de 2020 declaró la exequibilidad condicionada del artículo 2 del Decreto Legislativo 461 de 2020<sup>12</sup>, en el entendimiento que la facultad para reducir las tarifas de los impuestos: (i) no autoriza a gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos que las fijaron, y (ii) dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal en caso de que no se señale un término menor, sobre la base de considerar lo siguiente:

*“Respecto de la medida adoptada en el artículo 2 del Decreto 461 de 2020, interpretó la Sala Plena que (i) no resulta aplicable a tasas y contribuciones, (ii) es de carácter temporal, (iii) su único objetivo es el de conjurar la inminente crisis e impedir la extensión de sus efectos, en el marco de la emergencia, y (iv) 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 acuerdos que fijaron las tarifas.*

---

<sup>12</sup> MP Antonio José Lizarazo Lizarazo, véase el comunicado oficial de la Corte Constitucional número 24 del 10 y 11 de junio de 2020.

*Bajo este entendimiento, no encontró la Corte contradicción con los artículos 300-4, 313-4 y 338 de la Constitución en tanto la habilitación dada a los gobernadores y alcaldes es únicamente para reducir la tarifa fijada por los órganos competentes.*

*Advirtió 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: (i) la medida deberá respetar los principios que rigen el sistema tributario; (ii) la reducción deberá reflejarse en el presupuesto de ingresos a efectos de mantener el equilibrio presupuestal; y, (iii) al modificar el presupuesto de gastos se atenderán los criterios de equidad y progresividad.”<sup>13</sup>.*

Es decir, que no se trata del otorgamiento de una facultad ilimitada o irrestricta para modificar indiscriminadamente las leyes, ordenanzas departamentales o los acuerdos municipales que fijen dichos tributos sino, única y estrictamente para reducir o disminuir el monto de las tarifas y con las limitaciones de objeto y tiempo señalados por la propia Corte Constitucional.

Ahora bien, desde el punto de vista práctico la mencionada reducción o disminución de los impuestos en cuestión puede hacerse mediante diferentes formas, instrumentos o mecanismos como por ejemplo, entre otros, decretando en forma pura y simple una disminución del monto o porcentaje de las tarifas, o hacerlo con sujeción al cumplimiento de una previa precisa condición, *verbi gratia* por el hecho de hacer un pronto pago de ellos, o sea antes de la fecha ordinaria preestablecida para el efecto pues de no ser así la declaración y pago debe hacerse con sujeción a la respectiva tarifa plena.

En ese contexto entonces de facultades extraordinarias conferidas a los alcaldes municipales -y gobernadores departamentales- las medidas adoptadas por el alcalde municipal de Villapinzón en el Decreto 037 de 27 de marzo de 2020 dentro de la vigencia de las normas del estado de excepción resultan válidas si se tiene en cuenta, por una parte, que la modificación de

---

<sup>13</sup> Comunicado oficial de la Corte Constitucional número 24 del 10 y 11 de junio de 2020.

los artículos 27 y 60 del Acuerdo municipal número 004 de 2015 contentivo del estatuto de rentas de la entidad territorial es apenas temporal, tan solo para el solo año de 2020 como un instrumento adecuado y concreto de alivio económico para todos aquellos contribuyentes de predial (todos los propietarios y poseedores de bienes inmuebles)<sup>14</sup> e industria y comercio afectadas económicamente por causa de la emergencia sanitaria desatada por el virus Covid-19 y las consecuenciales medidas de aislamiento preventivo obligatorio ordenadas por las autoridades nacionales y locales que, indiscutiblemente han generado a su vez cierre de establecimientos de comercio y de empresas, paralización o suspensión de los procesos productivos y de comercialización, cancelación y suspensión de puestos de trabajo con niveles nunca antes registrados, etc., circunstancias por las cuales considera la Sala de Decisión que las medidas de modificación temporal de los artículos 27 y 60 del estatuto de rentas del municipio de Villapinzón en el sentido de ampliar o extender el calendario para la declaración y pago **con reducción de tarifas del impuesto predial unificado y de industria y comercio** son válidas por cuanto tienen el claro, específico e inequívoco propósito de otorgar una alivio de carácter económico, en condiciones de igualdad, a todos los damnificados económicamente por motivo de la pandemia y que son sujetos pasivos de tales tributos locales, por lo tanto dichas medidas son idóneas, concretas, y eficaces para dicho propósito y por tanto su conexidad material y finalística con las normas dictadas en el estado de excepción y especialmente con las del Decreto Legislativo 461 de 2020 son evidentes, saltan a la vista, en la medida en que otorgan una oportuna, razonable y adecuada ampliación del plazo para el cumplimiento de esas obligaciones tributarias con disminución de sus tarifas por pronto pago en las nuevas fechas fijadas para el efecto,

---

<sup>14</sup> Sentencia C-903 del 30 de noviembre de 2011, en la cual la Corte Constitucional con ocasión de declarar la exequibilidad del artículo 54 de la Ley 1430 de 2010 precisó que el impuesto predial unificado no se predica exclusivamente respecto de los titulares del derecho de dominio de bienes raíces sino que, graba los inmuebles independientemente de la calidad del sujeto que, bien puede ser propietario o poseedor.

toda vez que dicha extensión temporal les permite poder acceder y beneficiarse de unas significativas reducciones porcentuales de las tarifas ordinarias y generales de tales tributos municipales reguladas en el mencionado estatuto rentístico del municipio, dado que las fechas originalmente preestablecidas para esos fines estaban muy próximas a vencerse lo cual evidentemente agravaba la situación y las dificultades de orden económico de los contribuyentes por la inminencia del vencimiento de las fechas de pago (algunas ya vencidas) y de causación de intereses moratorios, lo mismo que por la preclusión de los límites temporales para acogerse a los descuentos por pronto pago, pues, en el texto original del estatuto de rentas del municipio (Acuerdo 004 de 2015) las fechas comunes para cada año eran las siguientes:

**“ARTÍCULO 27. VENCIMIENTOS PARA EL PAGO E INCENTIVOS FISCALES.** A partir del año gravable 2016 los vencimiento e incentivos para del Impuesto Predial Unificado serán los siguientes:

<b>ITEM</b>	<b>RANGO EN TIEMPO</b>	<b>PORCENTAJE DE DESCUENTO APLICADO SOBRE EL IMPUESTO PREDIAL</b>
1	01 DE ENERO AL ULTIMO DIA HÁBIL DEL MES DE MARZO	20%
2	01 ABRIL AL 31 DE MAYO	10%
3	01 JUNIO AL 30 DE JUNIO	SIN DESCUENTO Y SIN INTERESES
4	A PARTIR DEL 01 DE JULIO	CON INTERESES DE ACUERDO CON LAS NORMAS VIGENTES

*Estos incentivos solamente regirán para los predios que se encuentren a Paz y Salvo al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior.*

**ARTÍCULO 60. VENCIMIENTOS PARA LA DECLARACIÓN Y EL PAGO DE LA DECLARACIÓN DE INDUSTRIA Y COMERCIO.** Los contribuyentes del Impuesto de Industria y Comercio y avisos y tableros, deberán presentar su declaración privada y pagar el impuesto, dentro de las siguientes fechas:

<b>ITEM</b>	<b>RANGO EN TIEMPO</b>	<b>PORCENTAJE DE DESCUENTO APLICADO SOBRE EL IMPUESTO A CARGO, EN LA PRESENTACIÓN Y PAGO DE LAS DECLARACIONES DE INDUSTRIA Y COMERCIO (SIEMPRE Y CUANDO ESTEN A PAZ Y SALVO POR ESTE CONCEPTO A DICIEMBRE 31 DE LA VIGENCIA ANTERIOR)</b>
1	01 DE ENERO A 31 DE MARZO	15%
2	01 ABRIL AL 31 DE MAYO	10%
3	01 JUNIO AL 30 DE JUNIO	SIN DESCUENTO Y SIN INTERESES
4	A PARTIR DEL 01 DE JULIO	SE COBRARÁN LOS INTERESES Y SANCIONES DE ACUERDO CON LAS NORMAS LEGALES VIGENTES

**PARÁGRAFO.** La sanción por mora causada por el no pago oportuno del Impuesto, es la misma establecida por el Gobierno Nacional establecida en el Estatuto Tributario Nacional, sin perjuicio de los intereses moratorios contemplados en el artículo 635 del Estatuto Tributario Nacional conforme a la liquidación establecida en la Ley 1066 de 2.006 y demás normas que para tal efecto expida el Gobierno Nacional. Posteriormente modificada con el artículo 141 de la Ley 1607 de 2012, que dice: “Determinación de la tasa de interés moratorio. Para efectos de las obligaciones administradas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el interés moratorio se liquidará diariamente a la tasa de interés diario que sea equivalente a la tasa de usura vigente determinada por la Superintendencia Financiera de Colombia para las modalidades de crédito de consumo. Las obligaciones insolutas a la fecha de entrada en vigencia de esta ley generarán intereses de mora a la tasa prevista en este artículo sobre los saldos de capital que no incorporen los intereses de mora generados antes de la entrada en vigencia de la presente ley. Parágrafo. Lo previsto en este artículo y en el artículo 867-1 tendrá efectos en relación con los impuestos nacionales, departamentales, municipales y distritales”. (mayúsculas fijas y negrillas del original).

Es indiscutible entonces que las medidas dictadas por el alcalde municipal a través del Decreto 037 del 27 de marzo de 2020 (artículos primero y segundo) tienen por contenido y alcance inequívoco ser instrumentos válidos y adecuados para reducir las tarifas de los mencionados tributos ya que, con



el nuevo calendario de declaración y pago indiscutiblemente se posibilita a los contribuyentes poder acceder a beneficiarse de unos descuentos en el pago de ellos dado que hacen factible acogerse a unas reducciones porcentuales por aplicación de las nuevas fechas de pago, algunas de las cuales inclusive ya habían vencido y por tanto ya no era posible obtener tales descuentos.

En esa perspectiva de análisis el concepto de la agencia del Ministerio Público rendido en el proceso no es de recibo toda vez que, el contenido y alcance del acto administrativo general objeto de valoración jurídica se adecúa en debida forma a las normas del Decreto Legislativo 461 de 2020, en cuanto su materia y finalidad no son otros que adoptar un instrumento o mecanismo adecuado y razonable para posibilitar *acceder a unas reducciones en las tarifas de los dos específicos impuestos locales* que se comentan, lo cual guarda la necesaria y debida correspondencia con la finalidad consignada en dicho cuerpo normativo del estado de excepción y por ende también con la del Decreto Legislativo 417 de 2020, en cuanto que el Decreto municipal 037 de 27 de marzo de 2020 objeto de este proceso busca contribuir a superar las causas del estado de excepción, particularmente en cuanto a los efectos negativos de carácter económico producidos por la pandemia y la emergencia sanitaria declarada por ese motivo, por siguiente el alcalde sí estaba legamente facultado para modificar de modo parcial y con carácter temporal las respectivas normas del estatuto de rentas del municipio (artículos 27 y 60) sin necesidad de acudir al concejo municipal, lo cual, a su vez, permite igualmente colegir suficientemente la veracidad y validez de la motivación invocada por aquel para tal propósito, por tanto no son fundados los cuestionamientos de falta de competencia y de falsedad de motivos aducidos por la procuraduría delegada.

4) En ese orden de ideas el contenido de *los artículos tercero a quinto* del Decreto municipal 037 del 27 de marzo de 2020 consecencialmente

también se ajustan a la normatividad que regula la materia, en la medida en que tienen por contenido y finalidad poner en conocimiento de distintas autoridades el acto administrativo expedido para efectos de vigilancia y cumplimiento de las decisiones adoptadas en el ámbito de sus respectivas competencias, por ello en aquellos se ordena comunicar el acto al Ministerio del Interior, al Tribunal Administrativo de Cundinamarca y obviamente a la Secretaría de Hacienda del Municipio de Villapinzón (Cundinamarca).

5) Finalmente, *el artículo sexto* del decreto municipal dispone que este rige a partir de la fecha de su publicación, es decir fija el momento a partir del cual resulta exigible u oponible el acto administrativo expedido, lo cual guarda debida armonía con lo dispuesto sobre el particular en el artículo en el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011<sup>15</sup>.

## 6. Conclusión

En los términos antes analizados debe concluirse, sin hesitación alguna, que el contenido del Decreto 037 de 27 de marzo de 2020 proferido por el alcalde municipal de Villapinzón (Cundinamarca), en cuanto tiene que ver con el ámbito y contenido de examen de legalidad realizado en esta providencia se

---

<sup>15</sup> “ARTÍCULO 65. DEBER DE PUBLICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER GENERAL. Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso.

*Las entidades de la administración central y descentralizada de los entes territoriales que no cuenten con un órgano oficial de publicidad podrán divulgar esos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación.*

*Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa iniciada con una petición de interés general, se comunicarán por cualquier medio eficaz.*

*En caso de fuerza mayor que impida la publicación en el Diario Oficial, el Gobierno Nacional podrá disponer que la misma se haga a través de un medio masivo de comunicación eficaz.*

*PARÁGRAFO. También deberán publicarse los actos de nombramiento y los actos de elección distintos a los de voto popular.”.*

ajusta al ordenamiento legal que regula la materia y en particular a lo dispuesto en el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020.

### **FALLA :**

**1º) Declárase** ajustado al ordenamiento legal el Decreto número 037 del 27 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Villapinzón (Cundinamarca).

**2º)** En aplicación de lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, el Decreto 491 de 28 de marzo de 2020, en los Acuerdos números PCSJA20-11532 y PCSJA20-11546 del 11 y 25 de abril de 2020, y PCSJA20-11549 y PCSJA20-11556 del 7 y 22 de mayo de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura, respectivamente, y las directrices y circulares emitidas por esa misma autoridad por razón de la medida de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020 y sus normas complementarias y modificatorias, lo mismo que en aplicación de lo expresamente dispuesto en el artículo 8 del Decreto Legislativo 806 del 4 de junio de 2020 por conducto de la Secretaría de la Sección Primera del Tribunal **notifíquese** personalmente esta providencia vía electrónica al alcalde municipal de Villapinzón (Cundinamarca) en la dirección electrónica "[contactenos@villapinzon-cundinamarca.gov.co](mailto:contactenos@villapinzon-cundinamarca.gov.co)" y a la Procuradora 1 Judicial II para Asuntos Administrativos Delegada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la dirección electrónica "[dmgarcia@procuraduria.gov.co](mailto:dmgarcia@procuraduria.gov.co)" o también en la dirección electrónica "[dianamarcelagarciap@gmail.com](mailto:dianamarcelagarciap@gmail.com)".

**3º) Publíquese** esta providencia en la página electrónica de la Rama Judicial del Poder Público en la sección y enlaces específicos dispuestos para el efecto,

lo mismo que en la página electrónica oficial del municipio de Villapinzón (Cundinamarca) "[www.villapinzon-cundinamarca.gov.co](http://www.villapinzon-cundinamarca.gov.co)".

4º) Ejecutoriada esta providencia **archívese** el expediente, con las respectivas constancias de secretaría.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**LUIS GILBERTO ORTEGÓN ORTEGÓN**  
Presidente (E) Tribunal

**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado Ponente