

Pereira, febrero de 2022

Señor(a)

**CONSEJO DE ESTADO – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN (REPARTO)**

E. S. D.

**REFERENCIA:** ACCIÓN DE TUTELA  
**ACCIONANTE:** MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS  
**ACCIONADO:** TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE  
RISARALDA – SALA TERCERA DE DECISION

**JORGE URIEL CARDONA BETANCUR**, abogado legalmente autorizado, identificado civil y profesionalmente como aparece al pie de mi correspondiente firma, con domicilio en la ciudad de Pereira, Risaralda, actuando en calidad de apoderado del **MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS**, Risaralda, por medio del presente escrito me permito interponer ante ustedes **ACCIÓN DE TUTELA** en contra del **TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE RISARALDA – SALA TERCERA DE DECISION**, por considerar que vulneró los derechos fundamentales al **DEBIDO PROCESO** y **ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**, al haber incurrido en una vía de hecho por defecto sustantivo, como consecuencia de la sentencia proferida el día 20 de enero de 2022, por medio de la cual declaró con efectos retroactivos la invalidez del Acuerdo Municipal No. 027 de 2020.

### I.HECHOS

**PRIMERO:** El 1 de diciembre de 2020 el Concejo Municipal de Dosquebradas, Risaralda, expidió el Acuerdo No. 027 «*POR EL CUAL SE DICTAN MEDIDAS PARA LA RECUPERACIÓN DE CARTERA, GENERAR MAYOR LIQUIDEZ A LA ENTIDAD Y ALIVIAR LA SITUACIÓN ECONÓMICA DE LOS DEUDORES Y LOS CONTRIBUYENTES PRODUCTO DE LA PANDEMIA COVID-19 QUE ADEUDAN LOS IMPUESTOS DE PREDIAL Y/O INDUSTRIA Y COMERCIO DE LAS VIGENCIAS 2019 Y ANTERIORES EN EL MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS – RISARALDA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*»,

**SEGUNDO:** El Gobernador del Departamento de Risaralda en uso de la atribución conferida por el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política demandó ante el **TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE RISARALDA**, la validez del Acuerdo No. 027 del 1 de diciembre de 2020, por considerarlo violatorio de normas constitucionales y legales

**TERCERO:** El 20 de enero de 2022 el **TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE RISARALDA – SALA TERCERA DE DECISION** declaró

con efectos retroactivos la invalidez del Acuerdo No. 027 del 1 de diciembre de 2020.

**CUARTO:** En la exposición de motivos presentados por el fallador, al determinar los efectos de la sentencia estableció lo siguiente:

*“Por todo lo expuesto, si bien se logra extraer de la posición constitucional una salvedad en relación con los beneficios a partir de la declaratoria del estado de emergencia, no se observa que la misma haya sido acogida por el ente territorial en esos términos, además de considerar que la disposición que lo creó fue expulsada del ordenamiento jurídico, y si bien no se modifican situaciones jurídicas ni derechos adquiridos antes de dicha declaratoria, al considerar los efectos de la sentencia, a partir del 16 de octubre de 2020, no podrían los entes territoriales expedir Acuerdos basados en una norma que ya fue declarada inexecutable, como ocurrió en el presente caso, pues el Concejo Municipal de Dosquebradas aprobó el Acuerdo objeto de estudio, el 1 de diciembre de 2020, cuando el máximo órgano constitucional ya había sentado su posición advirtiendo la vulneración en estos aspectos frente a la carta constitucional, declarando beneficios y amnistías de intereses sobre impuestos generados en vigencias anteriores a la emergencia sanitaria.*

*Ante lo anterior, considera esta Sala de Decisión advertir que como bien es sabido, la Corte modula sus efectos y no los limita a la sencilla exequibilidad o inexecutable de la norma objeto de su estudio. En primer lugar, la modulación temporal ex tunc o retroactiva se observa de manera excepcional pues de manera no usual la Corte retrotrae los efectos de las sentencias a situaciones consolidadas durante la vigencia de la norma declarada inconstitucional. En realidad, esta tipología de pronunciamientos podría generar una posible inestabilidad jurídica al afectar situaciones jurídicas, derechos adquiridos y efectos jurídicos ya producidos. La inconstitucionalidad de normatividad tributaria, a manera de ejemplo, en la gran mayoría de casos, detecta estos efectos, tal y como lo sostiene la Corte en las sentencias C-507-20, C-293-20, entre otras.”*

**QUINTO:** El **TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE RISARALDA – SALA TERCERA DE DECISION** incurrió en una vía de hecho por defecto sustantivo toda vez que es manifiestamente irrazonable el haber concluido que el Acuerdo No. 027 de 2020 se fundamentó en una disposición que fue expulsada del ordenamiento jurídico (Decreto 678 de 2020), sin tener presente que en la exposición de motivos del mismo Acuerdo únicamente se hizo referencia a los artículos 6 y 7 del Decreto, en el entendido de establecer que las entidades territoriales tienen la potestad facultativa o discrecional para diferir el pago de los impuestos de fuente endógena y de establecer incentivos para el pronto pago de dichas obligaciones.

**SEXTO:** Con la declaratoria de invalidez con efectos retroactivos del Acuerdo No. 027 de 2020 el **TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE RISARALDA – SALA TERCERA DE DECISION** violó los derechos adquiridos, la

confianza legítima y la seguridad jurídica de los contribuyentes a los cuales ya se les había expedido paz y salvo por los tributos adeudados en vigencia del Acuerdo.

**SÉPTIMO:** El señor **JORGE DIEGO RAMOS CASTAÑO** obrando en calidad de Alcalde Municipal de Dosquebradas según Acta de Posesión que se adjunta, me ha otorgado poder para impetrar la presente acción de tutela.

## II. PETICIÓN

Con base a lo anteriormente expuesto, solicito respetuosamente al(a) Señor(a) Consejero(a), lo siguiente:

**PRIMERO:** Tutelar los derechos fundamentales al **DEBIDO PROCESO** y **ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**, consagrados en los artículos 29 y 229, respectivamente, de la Constitución Política de Colombia.

**SEGUNDO:** En consecuencia de lo anterior, se **MODIFIQUE** la sentencia proferida por el **TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE RISARALDA – SALA TERCERA DE DECISION**, y en su lugar declarar sus efectos a partir de la providencia respecto a la invalidez del Acuerdo No. 027 de 2020.

## III. PROBLEMA JURÍDICO

El problema que corresponde decidirse en sede de tutela, consiste en establecer si el **TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE RISARALDA – SALA TERCERA DE DECISION**, vulneró los derechos fundamentales al **DEBIDO PROCESO** y **ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA** del Municipio de Dosquebradas y de los contribuyentes como consecuencia de haber incurrido en un error de hecho por defecto sustantivo, en la decisión proferida el 20 de enero de 2022 por medio de la cual declaró con efectos retroactivos la invalidez del Acuerdo No. 027 de 2020.

## IV. RAZONES DE LA INCONFORMIDAD

El Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda se marginó deliberadamente de la línea jurisprudencial tanto de la Corte Constitucional, como del Consejo de Estado, al declarar con efectos retroactivos la invalidez del Acuerdo 027 de 2020 bajo el argumento equivocado de que el Concejo Municipal de Dosquebradas fundamentó el acuerdo en una norma previamente declarada inexecutable por la Corte Constitucional, **cuando la corporación territorial tan sólo hizo alusión a dicha norma con fines ilustrativos y de contexto, más no fue el sustento jurídico de su expedición.**



Dicho error tiene consecuencias jurídicas nefastas y sin precedentes para la institucionalidad del Estado, por cuando sacrifica los principios de seguridad jurídica y confianza legítima de los ciudadanos, quienes no tienen por qué soportar las diferencias interpretativas que de las normas hacen los funcionarios de la Rama Ejecutiva y la Rama Judicial.

## V. FUNDAMENTOS DE LA ACCIÓN DE TUTELA

La presente Acción de Tutela se fundamenta en el reparo evidente sobre los argumentos esbozados por el fallador al determinar la invalidez del Acuerdo 027 de 2020, pues consideró que el mismo se fundamentó en una norma que previamente había sido declarada inexecutable por la Corte Constitucional y que por ello debía declararse con efectos RETROACTIVOS.

En consecuencia, me permito exponer las razones por las cuales se solicita la modificación de la sentencia proferida por el **TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE RISARALDA – SALA TERCERA DE DECISION**, de la siguiente manera:

### 1. IRRETROACTIVIDAD DE LOS EFECTOS DE LA SENTENCIA QUE DECLARA LA NULIDAD DE UNA NORMA DE CARACTER TRIBUTARIO:

El Tribunal Administrativo de Risaralda declaró con efectos retroactivos el Acuerdo Municipal 027 de 2020 sin tener en cuenta lo considerado por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado correspondiente a los efectos de la sentencia que decreta la nulidad de una norma de carácter tributario, de la siguiente manera:

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, en sentencia S-6665, 1984 afirmó:

*“Debe considerarse que, si bien en principio toda nulidad que se decrete por el Contencioso Administrativo tiene efectos retroactivos, en este evento, tratándose especialmente de asuntos tributarios, deberá tenerse en cuenta que las normas impositivas tienen aplicación dentro de determinados períodos fiscales y por ello, así hayan sido derogadas, la nulidad que se ordene no puede afectarles en cuanto al lapso en que tuvieron vigencia. O sea que debe ser una nulidad con efectos hacia el futuro. Por ello procede la decisión de mérito y no la inhibitoria, porque no hay sustracción de materia. Y no habiéndola, hay competencia para decidir de fondo.”*

Bajo la misma línea, la Corte Constitucional en Sentencia C-594 de 1993, M.P. Jorge Arango Mejía, determinó:

**“LEY TRIBUTARIA-Irretroactividad**



*La esencia del principio de irretroactividad de la ley tributaria es la imposibilidad de señalar consecuencias jurídicas a actos, hechos o situaciones jurídicas que ya están formalizados jurídicamente, salvo que se prescriba un efecto más perfecto tanto para el sujeto de derecho, como para el bien común, de manera concurrente, caso en el cual la retroactividad tiene un principio de razón suficiente para operar. Pues lo imperfecto siempre se sujeta a lo más perfecto, dada la naturaleza perfectible de la legalidad.”*

En la misma perspectiva esta Corporación continúa su argumento:

*“En general -escribe Valencia Zea-, el efecto retroactivo está prohibido por razones de orden público. Las personas tienen confianza en la ley vigente, y conforme a ella celebran sus transacciones y cumplen sus deberes jurídicos. Dar efecto retroactivo a una ley equivale a destruir la confianza y seguridad que se tiene en las normas jurídicas. Además especialmente cuando se trata de la reglamentación de toda una institución jurídica, existe verdadera imposibilidad para regular el efecto retroactivo”<sup>1</sup>*

*“El tiempo, dimensión necesaria para el entendimiento humano, determina siempre, directa o indirectamente, el sentido de la oportunidad normativa. Es evidente que la ley tributaria debe tener una eficacia temporal; de ahí que, sobre todo cuando se impone una obligación de hacer, el aspecto temporal es substancial, y entonces el acto de retrotraer abstractamente los efectos reales a situaciones de hecho, que en su momento generaron consecuencias jurídicas proporcionadas a las circunstancias de tiempo, modo y lugar, equivale a otorgar un efecto no adecuado a la verdadera causa.” (SUBRAYADO Y NEGRILLA POR FUERA DEL TEXTO)*

Así mismo, en **Sentencia C-952-07** la Corte Constitucional fundamentó:

*“En materia tributaria, el concepto de derechos adquiridos está intrínsecamente vinculado con la garantía de protección de situaciones jurídicas consolidadas, lo cual a su vez está relacionado con el principio de irretroactividad de la ley, según el cual los efectos retroactivos de las leyes en materia tributaria no pueden afectar situaciones ya reconocidas y cuyos efectos se hayan dado bajo una legislación anterior, por lo cual este principio prohíbe en materia de tributos que una ley tenga efectos con anterioridad a su vigencia, salvo que se trate de una disposición más favorable para el contribuyente. Para que existan derechos adquiridos en materia tributaria deben existir por tanto situaciones jurídicas consolidadas, las cuales no pueden ser afectas o desmejoradas por la normatividad posterior, en detrimento de los intereses de los contribuyentes (...).”*

Y en **Sentencia C- 785 de 2012**, M.P. María Victoria Calle Correa respecto a la retroactividad, consideró:



*“los efectos retroactivos de las leyes en materia tributaria **no pueden afectar situaciones ya reconocidas** y cuyos efectos se hayan dado bajo una legislación anterior”.*

Sobre las situaciones ya reconocidas, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Exp. No. 2003- 00119. Fallo de 21 de mayo de 2009. C. P. Rafael E. Ostau de Lafont P. consideró:

*“Allí radica la diferencia de la inexecutable de la ley con la nulidad de los actos administrativos, pues ésta, por regla general, sí tiene efectos ex tunc, es decir, retrotrae la situación jurídica a la anterior a la expedición del acto anulado, debiéndose tener como si éste no hubiera existido, **pero dejando a salvo de ese efecto retroactivo las situaciones consolidadas.**”*

El aparte subrayado tiene relación con el derecho adquirido por parte de los contribuyentes que se acogieron a los beneficios tributarios del Acuerdo Municipal 011 toda vez que por mandato constitucional se prohíbe la modificación de las situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de una ley, con ocasión de la expedición de nuevas regulaciones legales.

De lo anterior se puede concluir que la decisión del Tribunal atenta contra la seguridad jurídica como pilar fundamental del Estado Social de Derecho y, en este punto es importante hacer referencia a la noción de derechos adquiridos y situaciones consolidadas.

## **2. Respetto a los derechos adquiridos y situaciones consolidadas:**

La Constitución Política de 1991 en su artículo 58 consagró:

*“Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.”*

Una definición más clara del concepto de derecho adquirido la brindó: MERLIN, Philippe Antoine. Citado por MONROY CABRA, Marco Gerardo. Introducción al derecho. Bogotá: Editorial Temis, 2010. 15ª edición, p 496, de la siguiente manera:

*“los derechos adquiridos son aquellos que han entrado en nuestro dominio y, en consecuencia, forman parte de él y no pueden ser arrebatados por aquel de quien los tenemos.”*

De lo anterior se puede concluir que el Estado no puede vulnerar los derechos adquiridos por los ciudadanos mediante Leyes que el mismo expide, pues esto



obedece a una situación jurídica consolidada conforme a la Ley que lo originó, sobre este tema la Corte Constitucional en sentencia C 147 de 1997 consideró:

*Ante la necesidad de mantener la seguridad jurídica y asegurar la protección del orden social, la Constitución prohíbe el desconocimiento o modificación de las situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de una ley, con ocasión de la expedición de nuevas regulaciones legales. De este modo se construye el principio de la irretroactividad de la ley, es decir, que la nueva ley no tiene la virtud de regular o afectar las situaciones jurídicas del pasado que han quedado debidamente consolidadas, y que resultan intangibles e incólumes frente a aquélla, cuando ante una determinada situación de hecho se han operado o realizado plenamente los efectos jurídicos de las normas en ese momento vigentes.*

Respecto a la necesidad de mantener la seguridad jurídica en materia tributaria, el tratadista VILLEGAS, Hector Belisario. El contenido de la seguridad jurídica. En: Revista de Impuestos No. 60. Noviembre – Diciembre de 1993. Bogotá: Legis. p 3 – 11 estableció:

*“La seguridad jurídica implica certeza pronta y definitiva acerca de la cuantía de la deuda tributaria, así como ausencia de cambios inopinados que impidan calcular con antelación la carga tributaria que va a recaer sobre el mismo. Implica también, certidumbre de que no se realizarán alteraciones que vayan para atrás cambiando las expectativas precisas sobre derechos y deberes. También significa que quede interdicta toda arbitrariedad en su tratamiento administrativo y jurisdiccional.”*

Principio que se encuentra establecido en el artículo 338 de la Constitución Política de Colombia al definir:

*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.*

Así mismo, la Corte Constitucional en **Sentencia C-119 de 2018** estableció lo siguiente:

*“(…)*



Lo explicado con antelación no presupone, de manera alguna, que el legislador pueda ejercer su potestad impositiva de manera arbitraria. Si bien es cierto que, la Constitución no consagra una norma que ampare de manera expresa los derechos adquiridos en abstracto en materia tributaria, también lo es, que la Corte ha señalado que, de la interpretación sistemática de las disposiciones constitucionales que consagran el principio de irretroactividad de la ley tributaria (arts. 338 y 363 C.P.), se deriva sin duda alguna la protección a las situaciones jurídicas consolidadas<sup>2</sup>, como por ejemplo, **entendidos como aquellos beneficios que ya se han hecho efectivos, con amparo en la ley, incorporándose al patrimonio del contribuyente.** En este sentido, la sentencia C-083 de 2018 señaló que en atención a lo dispuesto en el artículo 363 de la Carta, **la Corte ha amparado situaciones jurídicas consolidadas, es decir “lo obtenido por la persona al amparo de la vigencia de la norma anterior, que no puede ser modificado por la nueva normatividad, pues la conducta del contribuyente se adecuó a lo previsto en la norma vigente para el período fiscal respectivo y de acuerdo con las exigencias allí impuestas”.** (SUBRAYADO Y NEGRILLA POR FUERA DEL TEXTO)

Siguiendo lo anterior, en **Sentencia C-119 de 2018**, determinó la Corte:

*“Tal restricción en la aplicación de los efectos de la ley en el tiempo, indica desde un punto de vista teleológico que, la garantía de que trata el artículo 363 de la Carta, tiene por finalidad la realización del principio de seguridad jurídica<sup>3</sup>. Ello, comoquiera que, con la regla de no retroactividad de la ley tributaria, también se busca garantizar “que la norma impositiva tenga un carácter previo a la producción de los hechos que regula, con el fin de que su alcance pueda ser conocido por los destinatarios de la norma y por los eventuales realizadores de los hechos generadores del gravamen, evitando de esta manera que los sujetos pasivos de la obligación tributaria y, aún los beneficiarios del gravamen, puedan ser tomados por sorpresa, lo que a su turno garantiza la realización del principio de legalidad, a partir del cual se amparan los hechos causados y consolidados bajo el imperio de una norma jurídica.”<sup>4</sup>”*

*No obstante lo anterior, en la jurisprudencia constitucional se ha reiterado de manera constante el criterio según el cual, no es absoluta la prohibición de señalar efectos retroactivos a una ley tributaria. En cuanto a la forma en que opera esta excepción, se ha precisado que, a fin de salvaguardar el principio de irretroactividad de la ley tributaria, la competencia del Legislador se circunscribe a la posibilidad de aplicar de manera “ (...) **inmediata** las modificaciones que benefician al contribuyente respecto de los denominados tributos de **período, es decir, siempre que los hechos económicos gravados no se hayan consolidado**, caso en el cual se está frente al fenómeno de **retrospectividad de la ley** y no de irretroactividad propiamente dicha (...)”<sup>5</sup>*

De conformidad con lo anterior, no es procedente que el Tribunal Administrativo de Risaralda no brinde seguridad jurídica a los ciudadanos que se acogieron a los beneficios estipulados por el Acuerdo Municipal, en el entendido de permitirle al destinatario de la Ley tener un conocimiento previo de la norma tributaria que le



podría afectar siendo esto a su vez una manera de proteger el principio de legalidad.

Pues de esta manera, los contribuyentes tienen conocimiento de la existencia de los tributos frente a los cuales deben realizar el pago y las consecuencias económicas que conlleva.

### **3. La decisión del Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda desconoce la institucionalidad misma del Estado.**

El ciudadano de a pie, que difícilmente reconoce las diferencias entre la división tripartita del Estado ve derrumbada la institucionalidad a través de decisiones que como éstas minan la confianza de los contribuyentes, a quienes les modifican situaciones jurídicas consolidadas que los hicieron merecedores de derechos adquiridos por haber sido realizadas en vigencias de una norma con la presunción de legalidad que le brinda el artículo 88 del CPACA.

*“Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar. Subrayado fuera del texto original.”*

Las situaciones jurídicas que adquirieron miles de contribuyentes mientras el acto no había sido declarado nulo deberán respetarse, so pena de la generación de desconcierto, caos e inseguridad jurídica que es precisamente lo que pretende proteger la Constitución y lo cual está auspiciando la decisión del Tribunal.

Las consecuencias prácticas y adversas de la sentencia que se pretenden evitar con esta acción de tutela son las siguientes:

1. Se expidieron paz y salvos a todos los contribuyentes que se acogieron a los beneficios tributarios.
2. Se realizaron enajenaciones de inmuebles en las diferentes Notarias del país con fundamento en dichos paz y salvo.
3. Muchos de los titulares actuales del derecho de dominio, tendrán que soportar una deuda por impuestos derivada de su anterior titular, cuando medió un paz y salvo expedido por una entidad pública, para posibilitar la transferencia.

Claramente se advierten en los efectos de la sentencia lo que la propia jurisprudencia de la Corte en Sentencia C 119 de 2018 ha tratado de evitar:

*“bajo el amparo del principio de confianza legítima, solo se protegen las expectativas de las contribuyentes fundadas en los hechos concretos, objetivos e inequívocos que producen las autoridades estatales, de tal manera, que no se salvaguardan las*



*simples especulaciones o interpretaciones subjetivas que pueda derivar una persona de determinada disposición jurídica<sup>1</sup>. En consecuencia, cuando con su actuación ha generado una expectativa legítima, el Estado no puede de manera súbita cambiar las reglas del juego que regulaban sus relaciones con los particulares, sin que, por lo menos, otorgue el tiempo y los mecanismos que permitan al particular ajustarse a la nueva normatividad fiscal<sup>2</sup>.*

#### **4. Error del Tribunal Administrativo de Risaralda respecto a las referencias e ilustraciones que hizo el acuerdo demandado con el Decreto 678 de 2020.**

El Tribunal Administrativo de Risaralda declaró los efectos retroactivos del Acuerdo Municipal 027 al dar por sentado que el acuerdo fue fundamentado en una norma previamente declarada inexecutable cuando, realmente se anunció con fines estrictamente ilustrativos.

*“Por todo lo expuesto, si bien se logra extraer de la posición constitucional una salvedad en relación con los beneficios a partir de la declaratoria del estado de emergencia, no se observa que la misma haya sido acogida por el ente territorial en esos términos, además de considerar que la disposición que lo creó fue expulsada del ordenamiento jurídico, y si bien no se modifican situaciones jurídicas ni derechos adquiridos antes de dicha declaratoria, al considerar los efectos de la sentencia, a partir del 16 de octubre de 2020, no podrían los entes territoriales expedir Acuerdos basados en una norma que ya fue declarada inexecutable, como ocurrió en el presente caso, pues el Concejo Municipal de Dosquebradas aprobó el Acuerdo objeto de estudio, el 1 de diciembre de 2020, cuando el máximo órgano constitucional ya había sentado su posición advirtiendo la vulneración en estos aspectos frente a la carta constitucional, declarando beneficios y amnistías de intereses sobre impuestos generados en vigencias anteriores a la emergencia sanitaria.”*

La sutil pero profunda diferencia entre “referencia” o “fundamentar” es la causante de la interpretación a nuestro juicio equivocada del Tribunal, por cuanto en ningún aparte del Acuerdo se dice que con fundamento en el Decreto 678 de 2020 se expidió el Acuerdo 027 de 2020 como lo podrá corroborar el Juez de Tutela con la simple lectura del acto demandado.

Tal y como se consideró por parte de la Corte Constitucional en temas de confianza

---

<sup>1</sup> [La](#) Corte ha señalado que, en temas tributarios, han sido objeto de protección constitucional las expectativas legítimas de quienes aspiraban a beneficiarse de una exención, únicamente cuando el contribuyente demostrara que tenía *razones objetivas* para confiar en la durabilidad de la medida legislativa. En estos casos, sostuvo que, le corresponde al Congreso de la República, ante el cambio significativo en la normatividad fiscal, proporcionarle a los afectados, al menos, los medios y el tiempo necesario para adaptarse a la nueva regulación. Ver, sentencias C-478 de 1998, C-007 de 2002, entre otras.

<sup>2</sup> [Ver](#), Sentencia C-478 de 1998.



legítima, los ciudadanos en este caso presumían la legalidad del Acuerdo 027 de 2020 y no pueden ellos, soportar las diferentes interpretaciones normativas de la Rama Ejecutiva con la Judicial.

La declaratoria de invalidez con efectos **RETROACTIVOS** sobre el Acuerdo No. 027 de 2020 es contraria a la jurisprudencia, trayendo consigo un perjuicio irremediable en cabeza de todos aquellos contribuyentes que de buena fe se acogieron al Acuerdo y a los beneficios tributarios que se anunciaron a través de un acto administrativo amparado por el principio de legalidad.

El Tribunal Administrativo de Risaralda en el fallo que hoy nos ocupa esta acción de tutela afirmó:

*“Ante lo anterior, se hace necesario que a través de esta providencia se declare la invalidez del articulado demandado con efectos retroactivos, toda vez que la sentencia de inexequibilidad con efectos ex nunc, fue proferida el 15 de octubre de 2020 y a partir de ese momento dicha norma no debía ser **reproducida como fundamento** para la expedición de ningún acuerdo, como en este caso, pues como bien se dejó planteado en precedencia la misma tiene efectos erga omnes, es decir, tiene el carácter vinculante y obligatorio para todos los ciudadanos, razón por la cual el Concejo Municipal de Dosquebradas **no podría fundamentar el multicitado Acuerdo en una norma inexequible**, pues el mismo fue aprobado solo hasta el 1 de diciembre de 2020, por lo que corresponde advertir que la presente providencia tendrá efectos retroactivos, considerando que la retroactividad se configura cuando una norma se aplica a las situaciones que se consolidaron con anterioridad, pues los hechos o consecuencias jurídicas que se formaron con fundamento en el Acuerdo que hoy es objeto de estudio, fueron adquiridos bajo un fundamento inconstitucional, razón de más para sostener que ante dicha circunstancia no se estarían quebrantando los principios de seguridad jurídica, confianza legítima y derechos adquiridos, pues la norma creada por el Concejo Municipal es claramente inconstitucional por haber sido creada con fundamento en una norma inexequible ya declarada con anterioridad por la Corte Constitucional.”*

Sin embargo, de la simple lectura del Acuerdo Municipal se pueden evidenciar los verbos conjugado en pasado: REFERÍA, de la siguiente manera:



~~Dosquebradas~~ ACUERDO No. 027 DEL 01 DE DICIEMBRE DE 2020  
Los artículos 6° y 7° del Decreto Presidencial número 678, antes citado, fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-448, de fecha 15 de octubre de 2020, proferida dentro del proceso radicado bajo el número RE - 312 -, con ponencia de la Magistrada Cristina Pardo Schlesinger. En el comunicado número 43 de 2020, emanado de la Corte Constitucional, se consignó lo siguiente:

“...la Corte resolvió declarar la inexecutable de los artículos 6 y 7 del Decreto 678 tras verificar que las estrategias de recaudo tributario de que trataban dichas disposiciones pertenecían al fuero de autonomía de las respectivas entidades territoriales...”.

De acuerdo con esta decisión, las estrategias de recaudo corresponde dictarlas a los Municipios a través de los respectivos concejos municipales, de conformidad con la autonomía tributaria de que son titulares las entidades territoriales.

Respecto a estos dos verbos, la Real Academia de la Lengua los definió de la siguiente manera:

*“Fundamentar: Establecer la razón o el fundamento de una cosa.*

*Referir: Poner algo en relación con otra cosa o con una persona.”*

De conformidad con lo anterior, se concluye que la decisión del Tribunal es manifiestamente irrazonable al determinar que el Acuerdo No. 027 de 2020 se expidió con fundamento en una normatividad que previamente había sido declarada inexecutable y por consiguiente ya estaba por fuera del ordenamiento jurídico, sin tener presente que en la exposición de motivos solo se hizo referencia al Decreto 678 de 2020, para efectos de ratificar la facultad en cabeza de los entes territoriales sobre la autonomía para el recaudo de sus tributos de naturaleza endógena.

<sup>14</sup> Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo de 2020.

## VI. REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD

### a. Condiciones generales de procedibilidad:

1. Se trata de un problema de relevancia constitucional porque la decisión que se ataca tiene que ver con la vulneración de derechos fundamentales al **Debido Proceso** y **Acceso a la Administración de Justicia** por parte del **TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE RISARALDA – SALA TERCERA DE DECISION**, quien afectó la confianza legítima, la seguridad jurídica y la afectación a situaciones consolidadas bajo el imperio de una norma amparada por la presunción de legalidad.



2. Se han agotado todos los medios ordinarios y extraordinarios.
3. Se cumple el requisito de inmediatez toda vez que la tutela se presentó dentro de un término razonable, teniendo en cuenta que la sentencia fue proferida el 20 de enero de 2022, por lo que al interponerse esta acción de tutela ha pasado un término prudencial.
4. En los acápites anteriores y siguientes, de la presente acción se describen claramente los hechos que dieron paso a interponer la presente acción de tutela, así como los derechos fundamentales vulnerados y las razones expresas de dicha vulneración.
5. La providencia que se demanda no es una sentencia de tutela.

**6. Respecto a la procedencia de la acción de tutela contra actos de carácter general, impersonal y abstracto:**

El Municipio de Dosquebradas se encuentra legitimado para instaurar la acción de tutela en contra de la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda **pues se consideró que se había incurrido en una vía de hecho por defecto sustantivo** respecto a la sentencia por medio de la cual el Tribunal declaró con efectos retroactivos la invalidez del Acuerdo Municipal No. 011 de 2021.

Lo anterior se encuentra fundamentado en la Sentencia T-119 de 2003 de la Corte Constitucional que a su tenor reza:

*“Finalmente, contra la sentencia dictada no procede recurso alguno (ibídem), ni siquiera los de carácter extraordinario según la jurisprudencia sentada por el Consejo de Estado sobre la materia<sup>[9]</sup>. Sin embargo, la pregunta que surge es si la acción de tutela podría ser un mecanismo idóneo para controvertirla y, en caso afirmativo, quién estaría legitimado para presentarla.*

**11.- Pues bien, la Sala considera que las sentencias de esta clase no son ajenas al control de constitucionalidad por vía de tutela, toda vez que en ellas el juez administrativo también puede desconocer el debido proceso e incurrir en vías de hecho. Empero, la titularidad de la acción deja de ser abierta y queda reservada únicamente en favor de quienes intervinieron activamente durante el trámite judicial.**

*En efecto, según amplia jurisprudencia desarrollada por la Corte, la acción de tutela contra decisiones judiciales procede cuando se vulnera el debido proceso, de manera tal que la sentencia configura una vía de hecho<sup>[10]</sup>. Pero la afectación de este derecho solamente puede predicarse de los sujetos procesales, en particular del gobernador o los terceros que hubieren intervenido, mas no de quienes fueron ajenos al trámite judicial. Si nunca se hicieron partícipes en el curso de la actuación,*

*su derecho (subjetivo) al debido proceso nunca pudo verse amenazado y, bajo esa óptica, ninguna legitimidad les asiste para cuestionar la decisión mediante tutela.”*  
Subrayado fuera del texto original.

Por lo anterior, el Municipio de Dosquebradas se encuentra facultado para presentar la acción de tutela máxime cuando se incurrió en una vía de hecho por parte de la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda.

#### **b. Condiciones especiales de procedibilidad:**

- **Defecto sustantivo**

La jurisprudencia constitucional ha establecido que el juez ordinario incurre en una vía de hecho por defecto sustantivo cuando en ejercicio de su autonomía e independencia, desbordan con su interpretación la Constitución o la ley.

Puede presentarse cuando el juez: (i) fundamenta su decisión en una norma derogada o declarada inexecutable, (ii) basa su decisión en una norma evidentemente inaplicable al caso concreto, **(iii) el fallo carece de motivación material o es manifiestamente irrazonable,** (iv) la interpretación desconoce sentencias con efectos erga omnes que han definido su alcance, (v) interpreta la norma sin tener en cuenta otras disposiciones normativas aplicables, (vi) desconoce la normatividad aplicable al caso concreto.

Sin embargo, no cualquier divergencia frente al criterio interpretativo en una decisión judicial configura un defecto sustantivo, **sólo aquellas que resultan irrazonables, desproporcionadas, arbitrarias y caprichosas pueden ser objeto de la acción de tutela.**

Así las cosas, resulta irrazonable otorgar efectos retroactivos a la invalidez del Acuerdo, por las siguientes razones:

1. Se viola el principio de legalidad establecido en el artículo 88 del CPACA, propio de los actos administrativos.
2. Se viola el principio de Seguridad Jurídica
3. Se viola el principio de Confianza Legítima
4. Se violan los derechos adquiridos de los contribuyentes

Sobre el particular, la Corte Constitucional en Sentencia T-118A de 2013;

*“La jurisprudencia constitucional ha establecido que el juez ordinario incurre en una vía de hecho por defecto sustantivo cuando en ejercicio de su autonomía e independencia, desbordan con su interpretación la Constitución o la ley. Puede presentarse cuando el juez: (i) fundamenta su decisión en una norma derogada o declarada inexecutable, (ii) basa su decisión en una norma evidentemente inaplicable al caso concreto, (iii) el fallo carece de motivación material o es manifiestamente irrazonable, (iv) la interpretación desconoce sentencias con efectos erga omnes que han definido su alcance, (v) interpreta la norma sin tener en cuenta otras*

*disposiciones normativas aplicables, (vi) desconoce la normatividad aplicable al caso concreto. Sin embargo, no cualquier divergencia frente al criterio interpretativo en una decisión judicial configura un defecto sustantivo, sólo aquellas que resultan irrazonables, desproporcionadas, arbitrarias y caprichosas pueden ser objeto de la acción de tutela.”*

Así mismo, en Sentencia T-416 de 2016 estableció;

*“Existe un defecto sustantivo en la decisión judicial cuando la actuación controvertida desconoce una ley adaptable al caso o se funda en una norma indiscutiblemente inaplicable, ya sea porque (i) la norma perdió vigencia por cualquiera de las razones de ley, (ii) es inconstitucional, (iii) o porque el contenido de la disposición no tiene conexidad material con los presupuestos del caso. **También puede darse en circunstancias en las que a pesar del amplio margen interpretativo que la Constitución les reconoce a las autoridades judiciales, se produce** (iv) un grave error en la interpretación de la norma, el cual puede darse por desconocimiento de sentencias con efectos erga omnes o cuando la decisión judicial se apoya en una interpretación contraria a la Constitución. **Igualmente se considera defecto sustantivo (v) el hecho que la providencia judicial tenga problemas determinantes relacionados con una insuficiente sustentación o justificación de la actuación que afecte derechos fundamentales;** o (vi) cuando se desconoce el precedente judicial sin ofrecer el mínimo razonable de argumentación que hubiese permitido una decisión diferente si se hubiese acogido la jurisprudencia; entre otros. Cuando la autoridad judicial se aparta de los precedentes jurisprudenciales sin atender unos requisitos mínimos, demostrando que la decisión tomada variarían si hubiera atendido a la jurisprudencia, se puede aducir que el fallo carece de suficiente sustentación o justificación, lo que constituye una vulneración del debido proceso y la igualdad.” (SUBRAYADO Y NEGRILLA POR FUERA DE TEXTO)*

- **Desconocimiento del precedente:**

Se incurrió por parte del Tribunal en una segunda causal o defecto sustantivo por cuanto ha otorgado efectos retroactivos en materia tributaria desconociendo el precedente tanto de la Corte Constitucional, como del propio Consejo de Estado, el cual ha sido definido de la siguiente manera:

*El defecto sustantivo aparece, como ya se mencionó, cuando la autoridad judicial desconoce las disposiciones de rango legal o infralegal aplicables en un caso determinado. Específicamente, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, una providencia judicial adolece de un defecto sustantivo cuando la autoridad jurisdiccional (i) aplica una disposición en el caso que perdió vigencia por cualquiera de las razones previstas por la normativa, por ejemplo, su inexecutable; (ii) aplica un precepto manifiestamente inaplicable al caso, por ejemplo porque el supuesto de hecho del que se ocupa no tiene conexidad material con los presupuestos del caso; (iii) a pesar del amplio margen hermenéutico que la Constitución le reconoce a las autoridades judiciales, realiza una interpretación contraevidente -interpretación contra legem- o claramente irrazonable o desproporcionada; (iv) se aparta del precedente judicial –horizontal o vertical- sin justificación suficiente; o (v) se abstiene de aplicar la excepción de inconstitucionalidad ante una violación manifiesta de la*

*Constitución, siempre que su declaración haya sido solicitada por alguna de las partes en el proceso.*<sup>6</sup>

Si bien es cierto que el Tribunal en su providencia, reconoce el efecto ex nunc de las sentencias de nulidad sobre actos de carácter tributario, no menos cierto es que considera que en el presente caso no debe aplicarse dicha tesis por la creencia equivocada que el acuerdo declarado nulo tuvo fundamento en una norma previamente declarada inexecutable.

Una vez el Consejo de Estado verifique que dicho argumento es errático, deberá otorgar la protección constitucional al municipio de Dosquebradas, en aras de reconocer efectos hacia el futuro sobre la validez el acuerdo demandado.

## VII.FUNDAMENTOS JURISPRUDENCIALES DE LA PROCEDENCIA DE LA TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES

- **Respecto a la acción de tutela como mecanismo de protección excepcional:**

La Corte Constitucional en sentencia C-590 del 2005, correspondiente a una acción pública de inconstitucionalidad incoada contra el artículo 185 parcial, de la ley 906 de 2001 reafirmó la procedencia de esta clase de tutelas contra providencias judiciales, no como una tercera instancia, sino como la posibilidad de salvaguardar efectivamente los derechos fundamentales vulnerados o amenazados y se imponen las “causales de procedibilidad”.

Estas causales de procedibilidad de la acción de tutela contra sentencia judicial, están compuestas por una parte general que debe cumplirse en su integridad y una parte específica que solo requiere la demostración de alguno de sus componentes, siendo en su totalidad, exigencias estrictas que deben acatar el accionante en aras de proteger los derechos fundamentales del mismo, pero también los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica.

Al respecto, la Corporación aseveró;

*“Esta línea jurisprudencial, que se reafirma por la Corte en esta oportunidad, ha sido objeto de detenidos desarrollos. En virtud de ellos, la Corporación ha entendido que la tutela sólo puede proceder si se cumplen ciertos y rigurosos requisitos de procedibilidad. Dentro de estos pueden distinguirse unos de carácter general, que habilitan la interposición de la tutela, y otros de carácter específico, que tocan con la procedencia misma del amparo, una vez interpuesto.”*





Así, en lo que respecta a los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales, se estableció:

“(…)

- a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional.
- b. Que se hayan agotado todos los medios ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable (T-504/00).
- c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, , es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración.
- d. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora. (Sentencias T-008/98 y SU-159/2000).
- e. Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible (SENTENCIA T-658-98).
- f. Que no se trate de sentencias de tutela. (Sentencias T-088-99 y SU-1219-01).

En relación con los requisitos especiales de procedibilidad, la Corte Constitucional señaló:

*“Ahora, además de los requisitos generales mencionados, para que proceda una acción de tutela contra una sentencia judicial es necesario acreditar la existencia de requisitos especiales de procedibilidad, las que deben de quedar plenamente demostradas. En este sentido, como lo ha señalado la Corte, para que proceda una tutela contra una sentencia se requiere que se presente, al menos, uno de los vicios o defectos que adelante se explicarán.*

- a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.
- b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.
- c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.
- d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.



f. *Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.*

g. *Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.*

h. *Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.*

i. *Violación directa de la Constitución.*

*Estos eventos en que procede la acción de tutela contra decisiones judiciales involucran la superación del concepto de vía de hecho y la admisión de específicos supuestos de procedibilidad en eventos en los que si bien no se está ante una burda trasgresión de la Carta, si se trata de decisiones ilegítimas que afectan derechos fundamentales. Esta evolución de la doctrina constitucional fue reseñada de la siguiente manera en un reciente pronunciamiento de esta Corte:*

*(E)n los últimos años se ha venido presentando una evolución de la jurisprudencia constitucional acerca de las situaciones que hacen viable la acción de tutela contra providencias judiciales. Este desarrollo ha llevado a concluir que las sentencias judiciales pueden ser atacadas mediante la acción de tutela por causa de otros defectos adicionales, y que, dado que esos nuevos defectos no implican que la sentencia sea necesariamente una “violación flagrante y grosera de la Constitución”, es más adecuado utilizar el concepto de “causales genéricas de procedibilidad de la acción” que el de “vía de hecho.” En la sentencia T-774 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa) se describe la evolución presentada de la siguiente manera:*

*“(...) la Sala considera pertinente señalar que el concepto de vía de hecho, en el cual se funda la presente acción de tutela, ha evolucionado en la jurisprudencia constitucional. La Corte ha decantado los conceptos de capricho y arbitrariedad judicial, en los que originalmente se fundaba la noción de vía de hecho. Actualmente no (...) sólo se trata de los casos en que el juez impone, de manera grosera y burda su voluntad sobre el ordenamiento, sino que incluye aquellos casos en los que se aparta de los precedentes sin argumentar debidamente (capricho) y cuando su discrecionalidad interpretativa se desborda en perjuicio de los derechos fundamentales de los asociados (arbitrariedad). Debe advertirse que esta corporación ha señalado que toda actuación estatal, máxime cuando existen amplias facultades discrecionales (a lo que de alguna manera se puede asimilar la libertad hermenéutica del juez), ha de ceñirse a lo razonable. Lo razonable está condicionado, en primera medida, por el respeto a la Constitución. [Cf.] En este caso (T-1031 de 2001) la Corte decidió que la acción de tutela procede contra una providencia judicial que omite, sin razón alguna,*



*los precedentes aplicables al caso o cuando ‘su discrecionalidad interpretativa se desborda en perjuicio de los derechos fundamentales de los asociados.’ En este caso (T-1031 de 2001) la Corte decidió que la acción de tutela procede contra una providencia judicial que omite, sin razón alguna, los precedentes aplicables al caso o cuando ‘su discrecionalidad interpretativa se desborda en perjuicio de los derechos fundamentales de los asociados.’*

*“Este avance jurisprudencial ha llevado a la Corte a remplazar ‘(...) el uso conceptual de la expresión vía de hecho por la de causales genéricas de procedibilidad.’ Así, la regla jurisprudencial se redefine en los siguientes términos...*

*“...todo pronunciamiento de fondo por parte del juez de tutela respecto de la eventual afectación de los derechos fundamentales con ocasión de la actividad jurisdiccional (afectación de derechos fundamentales por providencias judiciales) es constitucionalmente admisible, solamente, cuando el juez haya determinado de manera previa la configuración de una de las causales de procedibilidad; es decir, una vez haya constatado la existencia de alguno de los seis eventos suficientemente reconocidos por la jurisprudencia: (i) defecto sustantivo, orgánico o procedimental; (ii) defecto fáctico; (iii) error inducido; (iv) decisión sin motivación, (v) desconocimiento del precedente y (vi) violación directa de la Constitución.”<sup>7 8</sup>*

Más adelante indicó que si bien en sentencia C-543/92 la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de los artículos 11, 12 y 40 del Decreto 2591 de 1991, disposiciones que consagraban la acción de tutela contra decisiones judiciales, era preciso indicar que la acción de tutela si podía proceder contra omisiones injustificadas o actuaciones de hecho de los funcionarios judiciales, cuando quiera que las mismas vulneraran los derechos fundamentales. Al respecto señaló:

*“De conformidad con el concepto constitucional de autoridades públicas, no cabe duda de que los jueces tienen esa calidad en cuanto les corresponde la función de administrar justicia y sus resoluciones son obligatorias para particulares y también para el Estado. En esa condición no están excluidos de la acción de tutela respecto de actos u omisiones que vulneren o amenacen derechos fundamentales, lo cual no significa que proceda dicha acción contra sus providencias. Así, por ejemplo, nada obsta para que por la vía de la tutela se ordene al juez que ha incurrido en dilación injustificada en la adopción de decisiones a su cargo, que proceda a resolver o que observe con diligencia los términos judiciales, ni riñe contra los preceptos constitucionales la utilización de esta figura ante actuaciones de hecho imputables al funcionario por medio de las cuales se desconozcan o amenacen los derechos fundamentales, ni tampoco cuando la decisión pueda causar un perjuicio irremediable, para lo cual si está constitucionalmente autorizada la tutela pero como mecanismo transitorio cuyo efecto, queda supeditado a lo que se resuelva de fondo por el juez ordinario competente. En hipótesis como estas no puede hablarse de atentado alguno contra la seguridad jurídica de los asociados, sino que se trata de hacer realidad los fines que persigue la justicia.”*



## VII. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Me permito Fundamentar la presente acción de tutela en los artículos 29, 86 y 229 de la Constitución Política de Colombia.

El artículo 29 de la constitución política, establece:

*“Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

*Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.*

(...)”

El artículo 86 de la constitución política, reglamentado por el Decreto 2591 de 1991, que en el artículo 1° establece:

*“Artículo 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este Decreto.”*

Así mismo, el Artículo 229 de la Constitución Política establece,

*“ARTICULO 229. Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado.”*

## VIII. PRUEBAS

Me permito solicitar se tengan en cuenta las siguientes pruebas:

### 1. DOCUMENTALES

Solicito tener en cuenta el expediente con Radicado No. 66001233300020210041700, promovido por la Gobernación de Risaralda respecto a la invalidez del Acuerdo No. 027 de 2020 que se adelantó ante el **TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE RISARALDA – SALA TERCERA DE DECISION.**

En consecuencia, se requiere al Consejo de Estado, ordenar al Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda, dar respuesta a la presente acción con la remisión del link del expediente virtual para su análisis.

2. Certificado expedido por la Secretaria de Hacienda del Municipio de Dosquebradas en donde se informa los valores recaudados producto del Acuerdo.

## IX. TRÁMITE

El procedimiento para la Acción de Tutela está señalado en el artículo 86 de la Constitución Política y desarrollados por los Decretos 2591 de 1991, 306 de 1992, 1382 de 2000 y 1983 de 2017, y demás normas concordantes y vigentes.

## X. COMPETENCIA

Es el Consejo de Estado competente para conocer de la presente acción de tutela, en virtud de lo establecido en el Acuerdo No. 080 del 12 de marzo de 2019, por el cual se expide “*Reglamento Interno del Consejo de Estado.*”

## XI. DECLARACIÓN JURADA

Manifiesto bajo la gravedad del juramento que con ocasión del presente asunto no se ha instaurado acción de tutela alguna por los mismos hechos, ni ante autoridad distinta a la suya en contra del **TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE RISARALDA – SALA TERCERA DE DECISIÓN.**

## XII. ANEXOS

1. Poder.
2. Los relacionados en el acápite de pruebas.
3. Acta de posesión

## XIII. NOTIFICACIONES Y DIRECCIONES

**Accionante:** El Municipio de Dosquebradas podrá ser notificado en la Avenida Simón Bolívar – Centro Administrativo Municipal CAM. Teléfono (6) 3116566 Ext. 207-208. Correo electrónico: [jurídica@dosquebradas.gov.co](mailto:jurídica@dosquebradas.gov.co)

**Apoderado:** **Dirección:** Carrera 7 No. 16-50, Oficina 402 Edificio Centro del Comercio. Pereira - Risaralda. Teléfonos:



3253962 - 3147908230. Correo electrónico:  
[abogadójorgecardona@gmail.com](mailto:abogadójorgecardona@gmail.com)

**Accionado:** **Dirección:** Calle 41#7 - 30 - Palacio De Justicia -  
calle 41 Entre Carreras 7 Y 8  
correo electrónico: stadmper@cendoj.ramajudicial.gov.co

Señores Consejeros, se suscribe respetuosamente,

**JORGE URIEL CARDONA BETANCUR**  
C.C. No. 75.097.512  
T.P No. 134.488 del C. S de la J.



# NOTARÍA ÚNICA DOSQUEBRADAS

ACTA DE POSESIÓN No. 002

CARGO: ALCALDE MUNICIPAL

POSESIONADO: Dr. JORGE DIEGO RAMOS CASTAÑO

Siendo las diez de la mañana de hoy lunes treinta de diciembre de dos mil diecinueve (2019), ante el suscrito Notario Único del Círculo de Dosquebradas (Rda.) compareció el Dr. JORGE DIEGO RAMOS CASTAÑO, a fin de tomar posesión del cargo de ALCALDE MUNICIPAL de esta ciudad de Dosquebradas, para el cual fue elegido por voto popular en las elecciones realizadas el pasado domingo veintisiete de octubre de dos mil diecinueve, para el período de 2020 al 2023. Acto seguido el posesionado allegó los siguientes documentos: a) Cédula de ciudadanía número 4.379.462 expedida en Balboa (Rda.); ...b) Libreta Militar No. 4379462 expedida por el Distrito Militar No. 22---c) Credencial expedida por la Comisión Escrutadora Municipal, que lo acredita como Alcalde Municipal durante el periodo 2020 al 2023 ( Formato E-27);--- d) Certificado médico de aptitud laboral, donde se acredita que el posesionado no padece de enfermedad mental ni infecto-contagiosa que le impida deparfir en comunidad---e) Declaración juramentada contentiva de declaración de bienes del posesionado para dar cumplimiento al Estatuto Anticorrupción;---f) Declaración juramentada del posesionado, en la cual hace constar que no tiene conocimiento que a la fecha se adelanten en su contra procesos civiles por alimentos o penales por inasistencia alimentaria;--- g) Certificado de antecedentes disciplinarios expedido por la Procuraduría General de la Nación.---h) Constancia de Paz y Salvo emitida por el CÍRCULO DE DOSQUEBRADAS;---i) Certificación expedida por la Secretaría de Hacienda Municipal donde consta que el posesionado no tiene obligaciones fiscales con el municipio.

**EL NOTARIO ÚNICO DEL CÍRCULO DE DOSQUEBRADAS CERTIFICA**

Que el presente documento es fiel copia de su original que se presentó a su vista.

Dosquebradas, 30 DIC 2019



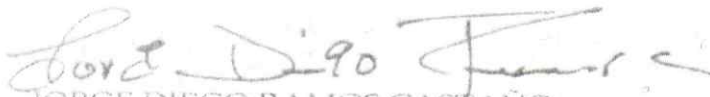
Vigilada por la Superintendencia de Notariado y Registro

Id Documento: 11001031500020220141000005025020004



Hoja de vida de formato único;--- k) Certificado de antecedentes fiscales expedido por la Contraloría General de la República.--- l) Certificado sobre afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, Régimen Contributivo. --- m) Certificado expedido por la Escuela Superior de Administración Pública, sobre la participación en el Seminario de Inducción de Alcaldes y Gobernadores realizado en la ciudad de Bogotá D.C. los días 25, 26 y 27 de Noviembre de 2019. Todo conforme a lo establecido por el art. 94 de la Ley 136 de 1994 el suscrito Notario Único del Círculo de Dosquebradas, procedió a recibirle el juramento de rigor, por cuya gravedad prometió cumplir bien y fielmente con los deberes que su cargo exige, quedando en esta forma legalmente posesionado, con efectos legales y fiscales a partir del día primero de enero del año dos mil veinte, inclusive.

No siendo otro el objeto de la presente acta, ella es leída y firmada por quienes hemos intervenido.

  
JORGE DIEGO RAMOS CASTAÑO

Alcalde Posesionado

  
JAVIER CANO RAMÍREZ

Notario Único del Círculo

  
EL NOTARIO ÚNICO DEL CÍRCULO  
DE DOSQUEBRADAS  
CERTIFICA

Que el presente documento es  
fiel copia de su original que se  
presentó a su vista.

Dosquebradas, 30 DIC 2019



Id\_Documento: 11001031500020220141000005025020004





REPUBLICA DE COLOMBIA  
ORGANIZACIÓN ELECTORAL  
REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

E-27

**REGISTRADURÍA  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

LOS MIEMBROS DE LA COMISIÓN ESCRUTADORA MUNICIPAL

Que, JORGE DIEGO RAMOS CASIANO con C.C. 379462 ha sido elegido(a)  
ALCALDE por el Municipio de DOSQUEBRADAS (RISARALDA), para el periodo de  
2020 al 2023, por el PARTIDO COALICIÓN CONSERVADOR - ASI - AICO.

En consecuencia, se expone la presente CREDENCIAL, en DOSQUEBRADAS  
(RISARALDA), el sábado 14 de noviembre de 2019.

JAVIER CANO RAMIREZ

MIEMBROS DE LA COMISIÓN ESCRUTADORA

GLORIA STELLA JARAMILLO

NICOLAS JAVIER MOLINA DE LA HOZ

SECRETARIO(S) DE LA COMISIÓN ESCRUTADORA

Id/Documento: 11001031500020220141000005025020004


 FECHA DE NACIMIENTO **22-AGO-1961**  
**AYAPEL**  
**(CORDOBA)**  
 LUGAR DE NACIMIENTO  
**1.70** **A+** **M**  
 ESTATURA G.S. RH SEXO  
**09-OCT-1979 BALBOA**  
 FECHA Y LUGAR DE EXPEDICION *San Andrés Balsa*  
REGISTRADOR NACIONAL  
 CARLOS ARIEL SANCHEZ TORRES



A-2402500-00733422-M-0004379462-20150813 0045818424A 1 30110246

**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**IDENTIFICACION PERSONAL**  
**CEDULA DE CIUDADANIA**

NUMERO **4.379.462**  
**RAMOS CASTAÑO**  
 APELLIDOS  
**JORGE DIEGO**  
 NOMBRES  
  
FIRMA





MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS



DOSQUEBRADAS

Municipio de Paz

DESPACHO DEL ALCALDE

DECRETO No. 168 - 2018

03 SEP 2018

### "POR MEDIO DEL CUAL SE DELEGA Y SE CONFIERE UNA FACULTAD"

El Alcalde del Municipio de Dosquebradas- Risaralda, en uso de sus facultades constitucionales, legales y reglamentarias, en especial las contenidas en el artículo 199 de la ley 1437 de 2011 y,

#### CONSIDERANDO

Que el Decreto No 163 de agosto 30 de 2018 "POR EL CUAL SE ADOPTA EL MANUAL ESPECIFICO DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS LABORALES PARA LOS EMPLEOS DE LA PLANTA DE PERSONAL DEL MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS, RISARALDA" estableció el manual de funciones y competencias laborales de los diferentes servidores públicos y funcionarios de la Sector Central del Municipio de Dosquebradas.

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

Que, dentro de las funciones del Alcalde Municipal, por mandato constitucional y legal, se encuentra consagrada, ejercer la representación legal del Municipio, y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ley 1437 de 2011, concedió la posibilidad de constituir apoderados y delegar la facultad de representación judicial y extrajudicial.

Que en aras de torna más expedito y ágil el proceso de representación judicial y extrajudicial del ente territorial, ante todos los despachos judiciales, Procuradurías Judiciales y demás entidades o despachos donde deban acudir apoderados del Municipio

Avenida Simón Bolívar – Centro Administrativo Municipal CAM – Teléfono: (6) 3116566 Ext.110

Código Postal 56 1001 - [alcalde@dosquebradas.gov.co](mailto:alcalde@dosquebradas.gov.co)

NIT: 800099310-6



MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS



ALCALDÍA DE  
DOSQUEBRADAS

## DESPACHO DEL ALCALDE

para representar y salvaguardar los intereses del ente territorial, se hace indispensable y necesario delegar la función de constituir esos apoderados.

Que el Alcalde Municipal se encuentra facultado para delegar las atribuciones y funciones a él conferidas por el ordenamiento jurídico, a sus colaboradores o a otras autoridades con funciones afines o complementarias, mediante acto expreso y escrito de delegación, pudiendo, así mismo, distribuir los negocios según la naturaleza en el nivel directivo.

Que el artículo 92 de la ley 136 de 1994, modificado por el artículo 30 de la ley 1551 de 2012, establece que los alcaldes podrán delegar en los secretarios de la Alcaldía y en los jefes de departamentos administrativos, las diferentes funciones a su cargo, excepto aquellas respecto de las cuales exista expresa prohibición legal.

En mérito de lo expuesto,

### DECRETA

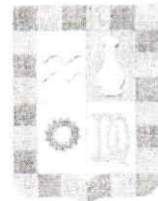
**ARTÍCULO PRIMERO.** Delegar en el Secretario Jurídico, código 020, grado 04, de la Alcaldía Municipal de Dosquebradas, Risaralda, la representación legal en lo judicial y extrajudicial en todos los procesos, diligencias y actuaciones de carácter judicial, extrajudicial o administrativas en los que sea parte el Municipio de Dosquebradas, Risaralda, para garantizar la adecuada defensa de sus intereses. Así como la facultad de constituir y otorgar poder a los representantes o abogados que han de realizar la representación judicial y extrajudicial del Ente Territorial donde sea parte activa o pasiva.

**ARTÍCULO SEGUNDO. FACULTADES.** Dentro de las facultades otorgadas al secretario Jurídica, código 020, grado 04, relacionadas con la presente delegación se encuentran las siguientes: **1.** Notificarse de todos los actos judiciales, extrajudiciales y administrativos expedidos por autoridades judiciales, por entidades del orden Nacional, Departamental, Municipal y Distrital, por los organismos de control y vigilancia del Estado, en los que el Municipio de Dosquebradas sea parte, para garantizar la adecuada defensa de sus intereses. **2.** Iniciar directamente o a través de apoderado las respectivas acciones judiciales, extrajudiciales y/o administrativas, que fueran procedentes o necesarias para la defensa de los intereses del Municipio de Dosquebradas. **3.** Comparecer, de manera directa o a través de apoderado debidamente constituido, ante los diferentes despachos judiciales,

Avenida Simón Bolívar – Centro Administrativo Municipal CAM – Teléfono: (6) 3116566 Ext.110

Código Postal 66 1001 - [alcalde@dosquebradas.gov.co](mailto:alcalde@dosquebradas.gov.co)

NIT: 800099310-6



MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS



DOSQUEBRADAS


DESPACHO DEL ALCÁLDE

autoridades administrativas y órganos de control y vigilancia del Estado, a todas aquellas audiencias de conciliación judicial o extrajudicial, o de pacto de cumplimiento cuando se requiera, previo trámite ante el respectivo Comité de Conciliación de la Entidad.

**ARTÍCULO TERCERO.** El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial el Decreto 071 del 15 de enero de 2016.

Dado en Dosquebradas a los,

PÚBLIQUÉSE, CÚMPLASE

  
FERNANDO JOSÉ MUÑOZ DUQUE  
Alcalde Municipal

  
Elaboro: Laura Valentina Rosero  
Abogada Contratista

Id Documento: 11001031500020220141000005025020004



MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS  
SECRETARÍA DE ASUNTOS ADMINISTRATIVOS

DECRETO NUMERO 023-2020

09 ENE 2020

**"POR EL CUAL SE HACE UN NOMBRAMIENTO ORDINARIO"**

**EL ALCALDE MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS, RISARALDA**, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por los artículos 315 de la Constitución Política de Colombia, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la ley 1551 de 2012, el Decreto Presidencial 1083 de 2.015 modificado por el Decreto Presidencial 648 de 2017,

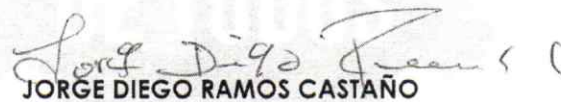
**DECRETA**

**Artículo 1. Nombramiento Ordinario.** Nombrar con carácter **ORDINARIO** al señor **JOSÉ IVÁN GONZÁLEZ ARIAS**, identificado con la cédula de ciudadanía número **18'504.221 expedida en Dosquebradas - Risaralda**, en el cargo de Secretario de Despacho, Código 020, Grado 04 de la Secretaría Jurídica, con una asignación básica mensual de SEIS MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y UN MIL PESOS (\$ 6'671.000.00) M/te.

**Artículo 2. Comunicación.** Comuníquese a través de la Dirección de Talento Humano de la Secretaría de Asuntos Administrativos, el presente acto administrativo

**Artículo 3. Vigencia.** El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

**PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**JORGE DIEGO RAMOS CASTAÑO**

Alcalde

Municipio de Dosquebradas - Risaralda

  
**ANDRÉS FELIPE AGUIRRE OSORIO**  
Secretario de Asuntos Administrativos  
Municipio de Dosquebradas

Proyecto **RODRIGO ALBERTO PERLAZA VIDAL**  
Profesional especializado (e),  
Dirección de Talento Humano  
Secretaría de Asuntos Administrativos

Reviso:   
**MARÍA DEL PILAR MARTÍNEZ PATIÑO**  
Directora Administrativa  
Dirección de Talento Humano  
Secretaría de Asuntos Administrativos

Id Documento: 11001031500020220141000005025020004



SECRETARÍA DE ASUNTOS ADMINISTRATIVOS

ACTA DE POSESIÓN NUMERO 010

09 ENE 2020

**NOMBRAMIENTO ORDINARIO EN UN EMPLEO DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN.**

En la ciudad de Dosquebradas Risaralda, se presentó al Despacho del Alcalde el señor **JOSÉ IVÁN GONZÁLEZ ARIAS**, identificado con la cédula de ciudadanía Numero **18'504.221 expedida en Dosquebradas - Risaralda**, con el fin de tomar posesión del cargo de Secretario de Despacho, Código 020, Grado 04 de la Secretaría Jurídica de esta entidad pública, con asignación básica mensual de SEIS MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y UN MIL PESOS (\$ 6'671.000.00) M/te, para el cual fue designado por el Decreto Numero 023 de fecha 09 ENE 2020

El compareciente prestó el juramento de rigor ordenado en el artículo 122 de la Carta Fundamental y manifestó, bajo la gravedad del juramento, no estar incurso en ninguna causal general de inhabilidad, incompatibilidad o prohibición para el ejercicio del mencionado cargo, ni en las especiales establecidas en la Constitución Política, el Decreto Ley 2400 de 1968, las Leyes 4 de 1992 y 734 de 2002 y demás disposiciones vigentes sobre la materia.

En cumplimiento de lo dispuesto en el inciso final del artículo 2.2.5.1.8 del Decreto 1083 de 2015 declaró bajo la gravedad del juramento no tener conocimiento de procesos pendientes de carácter alimentario o que cumplirá con sus obligaciones de familia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 141 del Decreto 2150 de 1995, el compareciente exhibió el original de su cédula de ciudadanía, que constituye el único requisito exigible en esta clase de actuaciones.

De igual forma presentó Examen Médico Salud Ocupacional.

No siendo otro el motivo de la presente diligencia se termina y firma por quienes en ellas intervienen.

*Jorge Diego Ramos Castaño*  
**JORGE DIEGO RAMOS CASTAÑO**  
 Alcalde Municipal

*Maria del Pilar Martínez Patiño*  
**MARÍA DEL PILAR MARTÍNEZ PATIÑO**  
 Directora Administrativa  
 Dirección de Talento Humano  
 Secretaría de Asuntos Administrativo

*José Iván González Arias*  
**JOSÉ IVÁN GONZÁLEZ ARIAS**  
 Posesionado

Proyecto y Reviso: **RODRIGO ALBERTO PERLAZA VIDAL**  
 Profesional Especializado (e).  
 Dirección de Talento Humano  
 Secretaría de Asuntos Administrativos

Id Documento: 11001031500020220141000005025020004



MUNICIPIO DE  
DOSQUEBRADAS



SECRETARÍA DE HACIENDA  
Y FINANZAS PÚBLICAS

## LA SUSCRITA SECRETARIA DE HACIENDA Y FINANZAS PUBLICAS

### CERTIFICA

Que según información arrojada por el programa de IMPUESTOS PLUS, administrado por la entidad INTEGRAR TECHNOLOGY, arrojó un valor de \$1.646.226.740.00 por descuentos de intereses y un valor pagado por aproximadamente 1.091 contribuyentes de \$ 2.123.108.652.00, en aplicación del Acuerdo 027 de diciembre de 2020.

Se firma en Dosquebradas a los once días (11) días del mes de febrero de 2022

**ROSA MARIA RIVERA CASTAÑO**  
Secretaria de Hacienda y Finanzas Publicas