

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA
	SALA PLENA
Neiva	Dieciocho (18) de junio de dos mil veinte (2020)

Clase de proceso	Control inmediato de legalidad	
Acto Administrativo	Decreto 025 del 31 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Rivera – Huila	
Radicación	41 001 23 33 000 2020 00230 00	
Asunto	Sentencia	Número: S-104
Aprobado en Sala Plena	Acta No. 16	

1. OBJETO

Procede la Sala Plena de la Corporación¹ a ejercer el Control Inmediato de Legalidad del Decreto No. 025 del 31 de marzo de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS PLAZOS PARA EL PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO PERIODO GRAVABLE 2020 Y LA PRESENTACIÓN Y PAGO DE LA DECLARACIÓN DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO PERIODO GRAVABLE 2019, EN EL MUNICIPIO DE RIVERA, DEPARTAMENTO DEL HUILA" expedido por el alcalde del municipio de Rivera, de conformidad con los artículos 136 y 185 del CPACA y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994².

2. ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL.

El 31 de marzo de 2020 el alcalde del municipio de Rivera "en ejercicio de sus facultades constitucionales, legales y en especial las conferidas en el Acuerdo Municipal No. 08 de 2015, en armonía con el artículo 59 de la ley 788 de 2002 y demás normas concordantes", en el que se decretó:

"ARTICULO PRIMERO: Modificar los plazos para el pago del Impuesto Predial Unificado periodo gravable 2020 y para la presentación y pago de la declaración del Impuesto de Industria y Comercio periodo gravable 2019, en el municipio de Rivera, departamento del Huila, los siguientes:

CLASE DE TRIBUTOS	CON DESCUENTOS DEL 2%	CON DESCUENTOS DEL 40%	CON DESCUENTO DEL 30%
IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO		HASTA EL 31 DE JULIO DE 2020	01 DE AGOSTO AL 30 SEPTIEMBRE DE 2020
IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	A 31 DE JULIO DE 2020		

ARTICULO SEGUNDO: El presente decreto rige a partir de su publicación".

¹ Conforme al criterio mayoritario de la Sala.

² Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia.

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 2 de 16
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 025 del 31 de marzo de 2020 expedidos por el alcalde del municipio de Rivera	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00230 00	

En la parte considerativa de este decreto se establecieron como fundamento la declaración como pandemia del Covid-19 por parte de la OMS el 11 de marzo de 2020; la Resolución 385 de marzo 12 de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social que declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional; Decreto 417 de marzo 17 de 2020 mediante el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el territorio Nacional; el Decreto 457 de marzo 22 de marzo de 2020 el cual ordenó entre otras disposiciones el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional desde el 15 de marzo hasta el 12 de abril de 2020; artículo 466 del Acuerdo 08 de 2015 “Estatuto Tributario Municipal”.

3. DEL TRÁMITE PROCESAL.

A través de auto del 15 de abril de 2020 se avocó el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto 025 del 31 de marzo de 2020; se ordenó la fijación en lista por el término de 10 días para que los ciudadanos impugnaran o defendieran la legalidad del mismo; se ordenó comunicar al Alcalde del municipio de Rivera, al Personero municipal y a la Secretaría de Gobierno del Departamento del Huila para que se pronunciaran respecto a la legalidad del mencionado decreto, se solicitaron los antecedentes administrativos del acto, y se corrió traslado al señor representante del Ministerio Público para que rindiera concepto.

4. INTERVENCIONES.

4.1. Intervención del alcalde del municipio de Rivera.

Con memorial del 25 de abril de 2020 el alcalde del ente territorial presenta justificación de la legalidad del Decreto 025 del 31 de marzo de 2020 advirtiendo que el decreto sujeto a control posee los elementos válidos que lo dotan de validez además de sujetarse a las condiciones que por su especialidad le son propios.

Expone que el Decreto 025 del 31 de marzo de 2020 ha sido emitido por el alcalde municipal como máxima autoridad ejecutiva del municipio de Rivera en los términos del numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política, la Ley 788 de 2020 y los Decretos Legislativos 440 y 461 de 2020 que le otorgaron la facultad para así hacerlo por lo que se cumple el requisito de competencia.

En lo relacionado con los supuestos de validez objetiva afirma que el acto tiene por objeto la modificación de los plazos para el pago del impuesto predial unificado periodo gravables 2020 y la presentación y

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 3 de 16
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 025 del 31 de marzo de 2020 expedidos por el alcalde del municipio de Rivera	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00230 00	

pago de la declaración del impuesto de industria y comercio periodo gravable 2019 en el municipio de Rivera, con lo que se cumple el elemento objetivo.

Sobre la causa y motivo que permitieron su emisión refiere la situación de riesgo para la salud y la vida para la comunidad mundial que se desató tras la identificación por parte de la OMS del nuevo Coronavirus Covid – 19, además en desarrollo del Decreto 461 de 2020 que autorizó a gobernador y alcaldes de manera temporal para la reorientación de rentas y reducción de tarifas de impuestos territoriales en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada el pasado 17 de marzo de 2020 mediante el Decreto 417, así como el aislamiento obligatorio declarado mediante Decreto 457 de 2020, hechos que conllevaron al cambio de plazos de los tributos allí referidos, para quienes están obligados tuviesen la oportunidad de hacerlo, medida que se concuerda a la situación de crisis que dio lugar a la expedición de dichas normas, pero también se enmarca y no excede dichos preceptos nacionales. Añade que el ente territorial previamente había proferido la Resolución No. 005 de enero 2 de 2020, a través del cual había fijado los plazos para el pago del impuesto de industria y comercio y estableció el RETEICA para el año 2020, ajustándose con el decreto bajo estudio.

Indica que, en cuanto al procedimiento de expedición, dicho acto provino de la autoridad competente al interior del municipio para proferirlo, de forma que por tratarse de una autoridad unipersonal y no estar reglados mecanismos previos para su configuración, sus antecedentes se dejaron plasmados en el texto de los considerandos de este.

Expone que en lo relacionado con la conexidad, el acto objeto de control es de carácter general, ha sido dictado en ejercicio de las potestades que como primera autoridad administrativa le corresponde, desde los considerandos se hace mención a los efectos de las restricciones impuestas con ocasión con ocasión de la declaratoria del estado de emergencia sanitaria por el Covid-19, hecho que ha dificultado las actividades económicas y de contera que los sujetos pasivos cumplan con dicha obligación se dispuso la modificación de plazos (temporalidad), para así disponer de la modificación aludida (conexidad).

Solicita se declare que el decreto sujeto a control se expidió conforme a la constitución y a la ley.

4.2. Intervención de la comunidad y del Personero del municipio de Rivera.

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 4 de 16
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 025 del 31 de marzo de 2020 expedidos por el alcalde del municipio de Rivera	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00230 00	

Venció en silencio el traslado a la comunidad, según constancia secretarial del 4 de mayo de 2020, y tampoco se allegó intervención del personero municipal de Rivera.

5. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El agente del Ministerio Público conceptúa que el **Decreto 025 del 31 de marzo de 2020** debe declararse ajustado a derecho.

Argumenta que este decreto es plausible de control inmediato de legalidad pues así se traten de facultades que se tengan en cualquier tiempo y la competencia sea ordinaria, se expidió en desarrollo del Decreto legislativo 417 de 2020 que declaró el estado de emergencia como lo estipuló en los considerandos como uno de los fundamentos del decreto municipal, y eso hace que se cumpla ese criterio de conexidad.

Señala que el alcalde tenía la competencia para expedir este decreto, competencia material pues las normas adoptadas en el decreto que se estudia son ejercicio de la función administrativa que le asiste al alcalde municipal como suprema autoridad administrativa autorizado por el Decreto 461 de 2020 para modificar tarifas de los impuestos locales en aras de mitigar los efectos de la emergencia económica social y ecológica. Y competencia del tiempo y del territorio por cuanto las disposiciones que se estudian fueron tomadas dentro del tiempo en que el alcalde se encuentra facultado para ello derivado de las normas de excepción y ordinarias, y dentro del ámbito territorial del municipio de Rivera donde el alcalde ejerce como autoridad administrativa.

Sostiene que se cumplen los requisitos de forma y de fondo, y que cada artículo del decreto estudiado respeta el artículo 13 de la ley estatutaria de estados de excepción por cuanto guardan proporcionalidad con la gravedad de los hechos que busca conjurar.

Reitera que se cumple el criterio de conexidad de las medidas que se dictan con las causas que dieron origen a su implantación, esto es con el estado de excepción decretado, y que el decreto municipal persigue el beneficio del interés general y la superación de la crisis que dio lugar a la declaratoria de estado de excepción.

Finalmente señala que el acto administrativo objeto de estudio debe declararse ajustado a derecho, dado que fue tomado con respeto del marco normativo de excepción y ordinario aplicable, por funcionario competente, con cumplimiento de los requisitos de fondo y forma requeridos, las medidas son transitorias, proporcionales y tienen la

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 5 de 16
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 025 del 31 de marzo de 2020 expedidos por el alcalde del municipio de Rivera	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00230 00	

exclusiva finalidad de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Advierte que el Decreto 025 de marzo 31 de 2020 no implica disminución en las proyecciones globales de recaudo, así como tampoco genera modificación en las tarifas, tan sólo se limita a modificar los plazos inicialmente definidos con el fin de ampliarlos; prorroga justificada en los efectos que ha generado en la población las medidas de distanciamiento social, aislamiento preventivo y confinamiento ordenadas para todo el territorio nacional y aplicadas en la entidad territorial.

Además, señala que, consultado el Estatuto tributario del Municipio, es una facultad de la Secretaría de Hacienda determinar los sitios y fechas, mientras que el determinar el sitio del pago del impuesto, no así los descuentos por pronto pago, los que deben ser establecidos por el Concejo Municipal.

Expone que la modificación realizada no varía los porcentajes de los descuentos y si bien inicialmente podría pensarse que ello desconoce el estatuto tributario Municipal y los acuerdos que reglamentan los descuentos para el impuesto predial, debe tenerse en cuenta que el Decreto Legislativo 461 de 2020 facultó a los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales, medida que si bien no es la que se ejerce concretamente en el acto estudiado -como quiera que no hay rebaja en la tarifa-, la prórroga del plazo es una medida que genera alivios a los contribuyentes y que no impacta el fisco en una proporción mayor.

6. CONSIDERACIONES.

6.1. Competencia de esta Corporación.

1. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 136, numeral 14 del artículo 151, y 185 del CPACA y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994³, el Tribunal es competente para conocer en única instancia del control de legalidad del Decreto 025 del 31 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del municipio de Rivera, jurisdicción del Departamento del Huila.

6.2. Problema Jurídico.

2. Corresponde determinar si el Decreto 025 del 31 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Rivera se ajusta a derecho,

³ Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia.

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 6 de 16
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 025 del 31 de marzo de 2020 expedidos por el alcalde del municipio de Rivera	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00230 00	

esto es al ordenamiento jurídico que regula el estado de excepción, y a las normas constitucionales y legales.

Previo a lo anterior debe analizarse si se cumplen los requisitos de procedibilidad para efectuar el control inmediato de legalidad.

6.3. Características del control inmediato de legalidad.

3. La ley 137 de 1994 reglamenta los estados de excepción en Colombia y su objeto es “regular las facultades atribuidas al Gobierno durante los Estados de Excepción. Estas facultades sólo podrán ser utilizadas cuando circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado.

La Ley también tiene por objeto establecer los controles al ejercicio de las facultades excepcionales del Gobierno así como las garantías para proteger los derechos humanos de conformidad con los tratados internacionales.”

4. En virtud de lo anterior, la mencionada ley enuncia los derechos intangibles dentro de los estados de excepción, la prohibición de suspender algunos derechos y la regulación en caso que sea necesario limitar algún derecho no intangible en tanto que señala expresamente que los estados de excepción son un régimen de legalidad y por tanto la limitación a tales derechos debe estar motivada "de tal manera que permitan demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por las cuales se hacen necesarias." (Artículo 8).

5. Aunado a lo anterior en su artículo 9 establece que las facultades que se otorgan en virtud de esta ley se pueden ejercer “únicamente, cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, y se den las condiciones y requisitos a los cuales se refiere la presente ley.”. En tal sentido desarrolla estos principios en los siguientes términos:

“Artículo 10. Finalidad. Cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.

Artículo 11. Necesidad. Los decretos legislativos deberán expresar claramente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente.

Artículo 12. Motivación de incompatibilidad. Los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción.

Artículo 13. Proporcionalidad. Las medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar.

La limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad.”

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 7 de 16
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 025 del 31 de marzo de 2020 expedidos por el alcalde del municipio de Rivera	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00230 00	

6. Además consagra que “Las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de Excepción, no pueden entrañar discriminación alguna” (artículo 14), y que en los estados de excepción está prohibido:

- a) Suspender los derechos humanos ni las libertades fundamentales;
- b) Interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado;
- c) Suprimir ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y Juzgamiento.” (Artículo 15).

7. Con la finalidad de controlar las medidas que se adopten en los estados de excepción, el artículo 20 de la mencionada ley establece el control inmediato de legalidad de 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; control inmediato de legalidad que se encuentra regulado en el artículo 136 del CPACA.

8. Como lo ha indicado el Consejo de Estado en su jurisprudencia, “el control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en Ley Estatutaria 137 de 1994⁴ y en la Ley 1437 de 2011,⁵ para examinar “las medidas de carácter general que sean dictadas” por las diferentes autoridades públicas, tanto del orden nacional, como territorial, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar o reglamentar los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994), los decretos declarativos o declaratorios que establecen la situación de Excepción, y los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurarla.

Esta Corporación⁶ ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

1. *Es un verdadero proceso judicial, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994⁷ otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para tramitar dicho mecanismo de escrutinio o revisión de las medidas de carácter general, expedidas por las autoridades públicas nacionales y territoriales, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción. De ahí que la providencia que decida el control inmediato de legalidad es una sentencia judicial.*
2. *Es automático e inmediato, porque tan pronto se expide el correspondiente acto administrativo general para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, la autoridad pública de la cual emanó dicho acto, debe enviarlo a la jurisdicción contenciosa dentro de las 48 horas siguientes, para que se ejerza el control correspondiente, so pena de que la autoridad judicial competente asuma, de oficio, el conocimiento del asunto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.*

⁴ Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

⁵ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

⁶ Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

⁷ “Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 8 de 16
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 025 del 31 de marzo de 2020 expedidos por el alcalde del municipio de Rivera	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00230 00	

3. *Es autónomo, porque es posible que se controlen los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el Estado de Excepción y de los decretos legislativos que expida el Presidente de la República para conjurarlo.*
4. *Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y con el propio decreto legislativo, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del Estado de Excepción. Es de aclarar, que aunque en principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico, hay que tener en cuenta, que debido a la complejidad y extensión del ordenamiento jurídico, el control inmediato de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el proceso.*
5. *La Sala Plena del Consejo de Estado⁸ ha dicho, además, que el control es compatible con las acciones públicas de Nulidad Simple y Nulidad por Inconstitucionalidad, según sea el caso. De modo que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción puede demandarse posteriormente en Nulidad Simple o en Nulidad por Inconstitucionalidad, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.*
6. *Es un control participativo, pues, los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.*
7. *La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa (artículo 189 del CPACA), por cuanto los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia. Entonces, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.⁹*

9. En igual sentido la jurisprudencia del Consejo de Estado¹⁰ ha señalado que una vez definida la procedencia o procedibilidad del control inmediato de legalidad, en este caso del Decreto 025 del 31 de

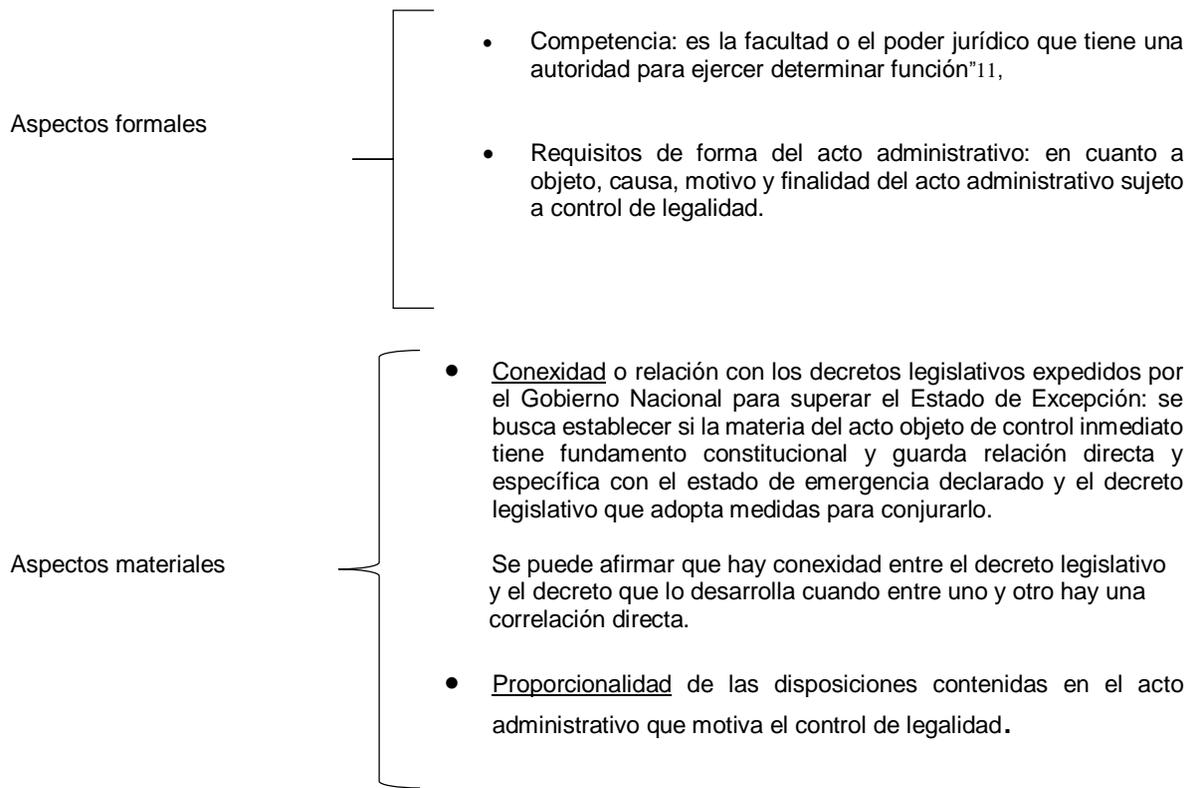
⁸ Ver, entre otras, las siguientes sentencias: (i) Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez. (ii) Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549. (iii) Del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión Número 10. Sentencia del 11 de mayo de 2020. C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Rad. 11001-03-15-000-2020-00944-00. Control Inmediato de Legalidad de la Resolución 471 del 22 de marzo de 2020 expedida por el Presidente de la Agencia Nacional de Infraestructura.

¹⁰ Ibidem

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 9 de 16
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 025 del 31 de marzo de 2020 expedidos por el alcalde del municipio de Rivera	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00230 00	

marzo de 2020, lo cual se analizó en líneas anteriores; se pasa a realizar el estudio de los aspectos formales y materiales; en efecto, ha indicado:



6.4. Requisitos de procedibilidad.

10. El Consejo de Estado¹² estableció los presupuestos de procedibilidad del control inmediato de legalidad, indicando que:

“De acuerdo con esta regla son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber:

1. Que se trate de un acto de contenido general.
2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y
3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción”

6.4.1. Que se trate de un acto de contenido general

11. Efectivamente el Decreto 025 del 31 de marzo de 2020 **es un acto administrativo general** por cuanto no está relacionado con situaciones jurídicas individuales y subjetivas, sino que por el contrario a través de él se modifican los plazos para el pago del impuesto predial unificado periodo gravable 2020 y la presentación y pago de la declaración del

¹¹ Rodríguez Libardo, Derecho Administrativo General y Colombiano, Temis, Bogotá, 2013, pág. 322

¹² Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). Del 31 de mayo de 2011.

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 10 de 16
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 025 del 31 de marzo de 2020 expedidos por el alcalde del municipio de Rivera	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00230 00	

impuesto de industria y comercio del periodo gravable correspondiente al año 2019 en el municipio de Rivera.

6.4.2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa

12. En relación con este requisito, se advierte que este decreto fue proferido por una autoridad territorial, esto es el alcalde del municipio de Rivera, en ejercicio de sus funciones administrativas como alcalde del municipio, como se deriva de sus competencias constitucionales y legales que el mismo acto alude, como las consagradas en el Acuerdo Municipal No. 08 de 2015, en armonía con el artículo 59 de la ley 788 de 2002 y demás normas concordantes entre ellas el artículo 315 de la Constitución Política, Ley 136 de 1994, Ley 1551 de 2012.

6.4.3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

13. Al respecto la Sala considera necesario analizar el estado de excepción en que se expide el decreto municipal objeto de estudio.

14. El alcalde del Municipio de Rivera motiva su decisión con fundamento en 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”*.

15. También en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 por medio del cual 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.

16. De la misma forma señaló que el Decreto ordinario 457 de marzo 22 de 2020, el Presidente de la República entre otras medidas, ordenó el aislamiento preventivo obligatorio en el territorio nacional desde el 25 de marzo hasta el 12 de abril de 2020, estipulando las excepciones a esta medida de aislamiento, la movilidad de algunos sectores y la prohibición de consumo de bebidas embargantes, estableciendo en el inciso segundo del artículo 7 que *“Los gobernadores y alcaldes que omitan el cumplimiento de lo dispuesto en este decreto, serán sujetos a las sanciones a que haya lugar”*.

17. Por su parte el Decreto 461 de marzo 22 de 2020, *“Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”*, el gobierno facultó a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 11 de 16
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 025 del 31 de marzo de 2020 expedidos por el alcalde del municipio de Rivera	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00230 00	

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 igual sentido se les facultó para que pudieran reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales, facultad propia del Estado de Excepción, pues esta no está contemplada dentro del marco de sus facultades ordinarias, pues así mismo lo señaló el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, al indicar que los gobernadores y alcaldes están facultados 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.

18. Con el fin de determinar si se cumple con el presupuesto de conexidad, esto es si el acto objeto de control desarrolla los decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción declarado, la Sala debe revisar los considerandos del Decreto 025 de 2020, en donde se establecieron como fundamento:

- Declaratoria de pandemia del 11 de marzo de 2020 del OMS.
- La Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social que declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional.
- Decreto 417 de marzo 17 de 2020 por medio del cual el presidente declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.
- Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, por medio del cual se orden entre otras el aislamiento preventivo.
- Acuerdo 08 de 2015 artículo 466.

19. De la misma manera en las atribuciones constitucionales y legales que se citan como fundamento para la expedición del mencionado decreto, se enlistan el artículo 466 del Acuerdo 08 de 2015, y el artículo 59 de la Ley 788 de 2020.

20. El mencionado decreto municipal no citó dentro de sus consideraciones el Decreto 461 de marzo de 2020 expedido dentro del estado de excepción, sino que por el contrario se fundamentó en normas ordinarias establecidas en el Estatuto Tributario del ente territorial y no se rigió por los Decretos legislativos emitidos con ocasión de la pandemia por el Covid-19 y si bien cita el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, es el que declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional y el decreto municipal no lo desarrolla.

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 12 de 16
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 025 del 31 de marzo de 2020 expedidos por el alcalde del municipio de Rivera	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00230 00	

21. Así las cosas, el alcalde municipal profirió el Decreto 025 de 2020 no como desarrollo del estado de excepción, razón por la cual no es susceptible del presente medio de control.

22. Lo anterior de ninguna manera excluye el control judicial de estos actos administrativos, pero a través de otros medios de control.

23. Así las cosas y al no cumplirse en su integridad los requisitos de procedibilidad, la Sala no realizará el control inmediato de legalidad del Decreto municipal 025 del 31 de marzo de 2020.

7. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO: NO REALIZAR el control inmediato de legalidad del **Decreto 025 de marzo 31 de 2020** *“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS PLAZOS PARA EL PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO PERIODO GRAVABLE 2020 Y LA PRESENTACIÓN Y PAGO DE LA DECLARACIÓN DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO PERIODO GRAVABLE 2019, EN EL MUNICIPIO DE RIVERA, DEPARTAMENTO DEL HUILA”* expedido por el alcalde municipal de Rivera-Huila, de conformidad con la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: Por Secretaría notificar la presente providencia al Alcalde del municipio de Rivera, al Personero Municipal y a la Secretaría de Gobierno Departamental del Huila, a las cuentas de correo institucionales destinadas para tal efecto por cada entidad, así como a toda la comunidad por el medio electrónico establecido para tal finalidad.

TERCERO. En firme la presente decisión, archívese el expediente, previas las anotaciones en el software de gestión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE. -



Los Magistrados:

ENRIQUE DUSSÁN CABRERA
Salva Voto

RAMIRO APONTE PINO

BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS
Salva Voto

JORGE ALIRIO CORTES SOTO

JOSÉ MILLER LUGO BARRERO

GERARDO IVÁN MUÑOZ HERMIDA



SALVAMENTO DE VOTO

ENRIQUE DUSSÁN CABRERA
Magistrado

Dieciocho (18) de junio de dos mil veinte (2020)

1. Con el acostumbrado respeto por la decisión mayoritaria de la Sala, me permito señalar mi disenso con la decisión tomada, en cuanto determinó no realizar el control inmediato de legalidad por considerar que no se cumplía con el requisito de procedibilidad consistente en desarrollar los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

2. Considero que el análisis del tercer requisito de procedibilidad consistente en que el acto administrativo objeto de control tenga como fin el desarrollar los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción, debe analizarse desde una perspectiva material más que formal.

3. En efecto, en mi criterio, aún en estados de excepción, los actos administrativos que sean expedidos con ocasión y con el objeto de contribuir a conjurar la situación que motivó la declaratoria excepcional, tienen un control inmediato de legalidad que permita determinar si se ajustan o no al ordenamiento jurídico superior, de tal suerte que la finalidad del control inmediato de legalidad consiste, en que tal análisis se realice mediante un procedimiento breve y en un tiempo razonable, para evitar abusos por parte de las autoridades administrativas, y de ser así que no surtan efectos jurídicos.

4. En efecto, durante los estados de excepción coexisten en las autoridades la función administrativa ordinaria que deviene del ordenamiento jurídico existente, y la que se derive de la excepcionalidad declarada.

5. Ahora bien, aquellas decisiones administrativas que se dicten formal y materialmente en relación con el estado de excepción bien porque directamente o por conexidad tienen por finalidad contribuir a la conjuración de la anormalidad que motiva el estado de emergencia, en mi criterio, quedan incluidas en el concepto “*desarrollo de los decretos legislativos*” de que trata el artículo 136 del CPACA, pues finalmente está relacionado con el contenido normativo y finalidad del decreto legislativo, más que con su citación expresa.

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 15 de 16
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 025 del 31 de marzo de 2020 expedidos por el alcalde del municipio de Rivera	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00230 00	

6. Es decir, si tales decisiones se relacionan con la causa que generó la declaratoria del estado de excepción, y tienen como finalidad “conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”, que es la razón de ser de las medidas adoptadas en los decretos legislativos de conformidad con el artículo 10 de la ley 137 de 1994, aun cuando expresamente no se señalen los decretos legislativos como fundamento jurídico para su expedición, pero materialmente contribuyen a esa finalidad, estas decisiones generales son susceptibles de control inmediato de legalidad, por estar ligadas al objeto de la crisis que motivó el estado excepcional, independientemente de la competencia en que se fundamenta la autoridad administrativa territorial.

8. En mi criterio, no es necesario entonces que el acto general del orden territorial sobre el cual recaiga el control inmediato de legalidad deba necesariamente hacer alusión puntual al decreto legislativo, que puede desarrollarlo sin nombrarlo expresamente y lo puede hacer en ejercicio, tanto de alguna facultad extraordinaria que le confiera el decreto legislativo, como mediante las facultades ordinarias que ostenta la autoridad en ejercicio de su función administrativa, pues del artículo 136 del CPACA se advierte que el control de legalidad se realiza sobre todos los actos generales que con su expedición se despliega asuntos propios del decreto legislativo; es decir que el concepto “desarrollar un decreto legislativo” está relacionado con el contenido normativo y finalidad de este decreto, más que con su citación expresa.

9. Así, una atribución otorgada por una norma ordinaria cuando se ejerza en el contexto y desarrollo de los decretos legislativos, mediante un acto administrativo o medida de carácter general, convierte este acto como susceptible de control inmediato de legalidad, sin necesidad que en su contenido se nombre o aluda a uno de los decretos legislativos, pero por razón de contenido y finalidad, cual es ser partícipe de regular aspectos que tienen que ver con la causa del estado de excepción, es objeto de control inmediato.

10. En este orden de ideas, lo que determina si un acto administrativo o medida de carácter general cumple este presupuesto que se ha llamado de conexidad, es que las medidas allí adoptadas se relacionen con la causa y finalidad que fundamentaron la declaratoria del estado de excepción.

11. Al descender al caso concreto se advierte que la medida de carácter general objeto de control inmediato, tiene por finalidad contribuir a disminuir o reducir los efectos de la causa que generó la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica que el gobierno nacional declaró en todo el territorio Nacional, por lo que evidentemente se cumple el criterio de conexidad.

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 16 de 16
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 025 del 31 de marzo de 2020 expedidos por el alcalde del municipio de Rivera	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00230 00	

12. Conforme a lo anterior, y desde una perspectiva material la medida general expedida por el alcalde municipal aquí objeto de análisis, se profirió en desarrollo del decreto legislativo que declaró el estado de excepción, pues guarda relación directa y específica con el objeto de esa declaratoria, pues el alcalde busca superar la crisis en su jurisdicción territorial, y en consecuencia, es procedente realizar el control inmediato de legalidad del mencionado decreto, por lo que me aparto del criterio mayoritario.

Atentamente,



ENRIQUE DUSSÁN CABRERA
Magistrado