

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**



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

MAGISTRADO PONENTE: Dr. CERVELEÓN PADILLA LINARES

PROCESO No.: 25000-23-15-000-2020-00436-00.

AUTORIDAD EXPEDIDORA: ALCALDÍA DEL MUNICIPIO DE LA MESA.

**ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO No. 30 DEL 24 DE MARZO
DE 2020.**

ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca a ejercer el Control Inmediato de Legalidad sobre el Decreto No. 30 del 24 de marzo de 2020, *“Por el cual se modifica el calendario tributario de pagos de impuesto predial y de industria y comercio correspondiente al año 2020 y se establecen nuevos plazos para su pago”*, expedido por el Alcalde del municipio de La Mesa.

1. ANTECEDENTES

1.1. Acto sometido a control.

El Alcalde del municipio de La Mesa, Cundinamarca, expidió el Decreto No. 30 del 24 de marzo de 2020, *“Por el cual se modifica el calendario tributario de pagos de impuesto predial y de industria y comercio correspondiente al año 2020 y se establecen nuevos plazos para su pago”*, con el fin de mitigar el impacto económico que ha ocasionado la declaración del estado de emergencia por causa de la pandemia del virus COVID-19.

Así, con fundamento en el artículo 2º del Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, *“Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica*

declarada mediante el Decreto 417 de 2020", proferido por el Presidente de la República, el Alcalde del municipio de La Mesa, Cundinamarca, modificó el calendario tributario para el pago con descuento de los impuestos predial y de industria y comercio, establecido en el Acuerdo Municipal No. 16 de 2017. En este orden, dispuso:

"DECRETAR

ARTÍCULO PRIMERO: Modificar el calendario tributario y la fecha de pago de (sic) impuesto Predial de que trata el artículo segundo del Acuerdo 016 de 2017 Estatuto Tributario Municipal, los cuales quedará (sic) así:

a) Un descuento del veinte por ciento (20%) sobre el monto anual del Impuesto predial, si este es cancelado en su totalidad a más tardar el día treinta (30) de junio de 2020.

b) Quienes paguen a partir del 1 de julio de 2020, pagará el Impuesto Predial con intereses moratorios hasta la fecha de pago.

ARTÍCULO SEGUNDO: Modificar el calendario tributario y la fecha de pago de (sic) impuesto de Industria y Comercio de que trata el artículo tercero del Acuerdo 016 de 2017 Estatuto Tributario Municipal, el cual quedará así:

a) Quienes efectúen el pago de (sic) Impuesto de Industria y Comercio a más tardar el 30 de junio de 2020 se harán acreedores a un descuento de Seis por ciento (6%).

b) Quienes paguen a partir del 1 de julio de 2020, pagará el correspondiente Impuesto de Industria y Comercio con intereses moratorios hasta la fecha de pago.

ARTÍCULO TERCERO. Vigencia: El presente Decreto rige a partir de la fecha de publicación hasta la duración de la emergencia sanitaria".

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado la Alcaldía de La Mesa, Cundinamarca, a los veinticuatro (24) días del mes de marzo del año dos mil veinte (2020).

CORNELIO HUMBERTO SEGURA BARRAGÁN

Alcalde"

1.2. Actuación procesal surtida.

El magistrado sustanciador, mediante auto del 2 de abril de 2020, admitió el control inmediato de legalidad y ordenó la fijación del aviso en el sitio web de la Rama Judicial “home” principal, en el espacio de Medidas COVID-19, habilitado para cargar la información en la sección de “Control Automático de Legalidad Tribunales Administrativos”, para que cualquier ciudadano interviniera en la defensa o impugnación de la legalidad. Asimismo, invitó a determinadas universidades públicas y privadas¹; a entidades públicas de orden nacional, departamental y municipal; a organizaciones privadas e internacionales, para que presentaran su concepto sobre los puntos relevantes del Decreto objeto de control.

De igual forma, se requirió al Alcalde del municipio de La mesa para que allegara los antecedentes administrativos relacionados con la expedición del Decreto No. 30 del 24 de marzo de 2020.

1.3. Concepto del Ministerio Público

La Agente del Ministerio Público emitió concepto dentro del término procesal establecido para ello. Advierte que, materialmente, el Decreto No. 30 del 24 de marzo de 2020 no está amparado por las facultades otorgadas en el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, expedido por el Presidente de la República durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Indica que, a través del Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, el Presidente de la República autoriza directamente a los gobernadores y alcaldes a (i) reorientar las rentas de destinación específicas de sus entidades territoriales y (ii) reducir las tarifas fijadas sin necesidad de acudir a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Distritales y Municipales. En este orden, no podría predicarse que la modificación del calendario tributario se hizo en desarrollo del mentado Decreto Legislativo.

¹ Universidad Nacional, de Cundinamarca, Externado de Colombia, Libre de Colombia, Pontificia Javeriana, de los Andes, del Rosario y al Colegio Mayor de Cundinamarca.

Señala que el cambio de fecha de pago del impuesto predial y el de industria y comercio para ser acreedor de descuentos por parte del alcalde, no puede ampararse en la premisa de estar autorizado a reducir la tarifa, porque el incentivo por pago no significa una reducción de la tarifa que es un elemento del impuesto. Por lo tanto, advierte que la legalidad del Decreto No. 30 del 24 de marzo de 2020, deviene de estar o no autorizado el alcalde por el Concejo Municipal para modificar el calendario tributario.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

De conformidad el artículo 151-14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), en concordancia con el artículo 185 ibidem, corresponde a la Sala Plena de los Tribunales Administrativos adoptar el fallo relativo al control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, cuya competencia corresponde al tribunal del lugar donde se expidan.

En el caso particular, el Decreto 30 del 24 de marzo de 2020 fue expedido por el Alcalde del municipio de La Mesa, Cundinamarca, en desarrollo de las facultades conferidas en el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, dictado bajo el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica previsto en el artículo 215 de la Constitución Política.

Por lo tanto, se trata de un acto administrativo de carácter general que desarrolla un decreto legislativo y que, por ende, es susceptible del control inmediato de legalidad.

2.2. Aspectos relevantes del Control Inmediato de Legalidad

El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994², establece el control inmediato de legalidad para examinar las medidas generales adoptadas en desarrollo de los decretos

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

legislativos expedidos por el Presidente de la República durante los estados de excepción.

A su vez, el profesor y tratadista ENRIQUE JOSÉ ARBOLEDA PERDOMO, en su estudio COMENTARIOS AL NUEVO CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO³, expone:

*“El control recae sobre [l]as 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, lo que significa cualquier clase de acto administrativo de contenido general expedido con base en los decretos legislativos que se hubieren expedido por el Gobierno Nacional utilizando las facultadas constitucionales de los estados de excepción. **La sentencia deberá analizar la legalidad de estos actos administrativos, frente a la Constitución Política, la ley, y en especial los decretos legislativos que pretenden desarrollar y reglamentar. (...)**”.* (Negritas fuera del texto original).

Fluye de lo anterior que la finalidad del control inmediato de legalidad no es otra que la verificación formal y material del cumplimiento de los parámetros establecidos en el ordenamiento superior para su ejercicio. Pues, el estado de emergencia no puede convertirse en un instrumento dirigido al desconocimiento de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, al irrespeto de las reglas del derecho internacional humanitario, y mucho menos a la interrupción del normal funcionamiento de las ramas del poder público o de los órganos del Estado, o a la supresión y/o modificación de los organismos y las funciones básicas de acusación y de juzgamiento⁴.

Fue así que el artículo 215 Constitucional estatuyó diferentes mecanismos tanto políticos como jurídicos a los cuales debe someterse la

³ARBOLEDA PERDOMO Enrique José. Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Legis S.A. Segunda Edición. Sexta reimpresión, abril 2014. págs. 223 y 224.

⁴ La jurisprudencia del Consejo de Estado establece que el control inmediato de legalidad se realiza a través de una “confrontación entre el acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción”. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 5 de marzo de 2012, Radicación No. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), C. P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

decisión a través de la cual se declara el estado de emergencia, así como los decretos legislativos y reglamentarios que se expidan para la concreción de las medidas adoptadas para conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. De manera tal que se debe analizar la existencia de la relación de conexidad entre las medidas adoptadas en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, así como su conformidad con las normas superiores en que se fundamenta.

De otra parte, en cuanto a las características sustanciales y procesales del control inmediato de legalidad, la Sala Plena de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado, en sentencia del 5 de marzo de 2012⁵, agrupó aquellas que de tiempo atrás esa Corporación ha definido, así:

“En oportunidades anteriores, la Sala⁶ ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

a) Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.

b) Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.

c) Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.⁷

⁵ Consejo de Estado; Sala Plena de lo contencioso administrativo; C.P.: Hugo Fernando Bastidas Barcenás; sentencia del 5 de marzo de 2012; Rad.: 11001-03-15-000-2010-00369-00 (CA); Actor: Gobierno Nacional.

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 Esta característica no impide la ejecución de las medidas adoptadas en el acto administrativo, ni tampoco requiere la publicación del acto o, de una demanda de nulidad. Este último aspecto atenúa el principio tradicional de competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa, este es, el ser una “jurisdicción

d) Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.”. (Negrillas para denotar).

Asimismo, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha determinado que **la sentencia que decide el control de legalidad hace transito a cosa juzgada relativa**, porque si bien se efectúa un control integral del acto, no se puede desconocer la complejidad que caracteriza al ordenamiento jurídico. Por lo tanto, posteriormente, el acto administrativo de carácter general sometido al control inmediato de legalidad puede ser demandado a través del medio de control de simple nulidad o nulidad por inconstitucionalidad, siempre y cuando se alegue la violación de normas diferentes a las estudiadas en el control inmediato de legalidad⁸.

2.3. Examen de legalidad del Decreto No. 30 del 24 de marzo de 2020

Precisa la Sala que el examen de legalidad del Decreto 30 de 2020 se realizará mediante la confrontación de este con las normas constitucionales en que se fundamenta, la ley estatutaria que reglamenta los estados de excepción (Ley 137 de 1994), y en especial el decreto legislativo que pretende desarrollar el acto sometido a revisión, que no es otro que el Decreto 461 de 2020⁹.

rogada”. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 16 de junio de 2009, Radicación No. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA), C.P. Enrique Gil Botero.

⁸ En la sentencia del 5 de marzo de 2012, Radicación No. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), se recordó la sentencia del 23 de noviembre de 2010, Radicación No. 2010-00196, C. P. Ruth Stella Correa Palacio, en la cual se precisó la característica de la sentencia de hacer transito a cosa juzgada relativa, en los siguientes términos: *“Por ello 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.*

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

⁹ La Sala Plena del Consejo de Estado, en sentencia del 15 de octubre de 2013, dentro del radicado No. 11001-03-15-000-2010-00390-00, M.P. Marco Antonio Velilla Moreno, señaló las normas sobre las cuales recae el control inmediato de legalidad, así: «Siguiendo los anteriores lineamientos se tiene que dicho decreto debe estar acorde con la Constitución y con las normas que le han servido de fundamento, en particular no puede ir más allá de la disposición que va a reglamentar.

En relación con las normas con rango de Ley que deben ser observadas a la hora de analizar el Decreto objeto de control, se encuentra por un lado la Ley 137 de 1994 - Estatutaria de los Estados de Excepción - y por el otro, los

Se trata, pues, de un control integral en tanto cobija la competencia como los aspectos formales y de fondo del decreto en mención, tal como lo ha sostenido el Consejo de Estado por ejemplo en sentencia del 26 de septiembre de 2019, radicación No. 11001-03-24-000-2010-00279-00, C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

2.3.1. Cumplimiento de los requisitos de forma

El Decreto *sub examine* es un acto administrativo de carácter general y está suscrito por el alcalde del municipio de La Mesa, quien, conforme al artículo 314 Superior, es el jefe de la administración y representante legal del municipio.

Asimismo, se expidió en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de un decreto legislativo, este es, el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, expedido durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado por el Presidente de la República a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Adicionalmente, se advierte que el decreto examinado tiene elementos suficientes que permiten su identificación, tales como: i) el encabezado, número y fecha; ii) el epígrafe - resumen de las materias reguladas; iii) la competencia, esto es, la referencia expresa de las facultades que se ejercen; iv) contenido de las materias reguladas - objeto de la disposición; v) parte resolutive; y vi) vigencia y modificaciones.

Lo anterior permite concluir que el acto sometido a control cumple a cabalidad con los requisitos de forma, que si bien no son sustanciales deben ser cumplidos por la autoridad que profiere el acto administrativo.

2.3.2. Cumplimiento de los requisitos de fondo

Previo a analizar el cumplimiento de los requisitos de fondo, es menester referirse a las situaciones fácticas y jurídicas que anteceden el Decreto 30 del

decretos legislativos proferidos de conformidad con la declaratoria del estado de emergencia social por parte del Gobierno Nacional, en especial, el Decreto-Ley 132 de 2010, reglamentado por el acto administrativo estudiado en el sub lite.».

24 de marzo de 2020, todo con el ánimo de ilustrar de mejor manera la decisión que anticipa la Sala, en el sentido de declarar ajustado a derecho el citado Decreto.

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el brote del virus COVID-19 como una pandemia, por el alto grado de propagación y trasmisión.

Con el fin de controlar la propagación del virus COVID-19 en el Estado colombiano, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución No. 380 del 10 de marzo de 2020, a través de la cual adopta medidas sanitarias y de cuarentena para las personas que llegaran a Colombia desde la República Popular de China, Francia, Italia y España. Asimismo, mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional por causa del COVID-19 y adoptó medidas para prevenir y controlar la propagación del virus.

A pesar de las medidas adoptadas, el 17 de marzo del año en curso se reportaron setenta y cinco (75) casos de personas contagiadas de COVID-19. Asimismo, conforme al reporte de la Dirección de Epidemiología y Demografía del Ministerio de Salud y Protección Social, el 34.2% de la población colombiana estaría en riesgo de contraer el virus COVID-19. De igual forma, la pandemia del coronavirus, que es una amenaza a la salud pública, puede tener incidencia negativa en el sistema económico del país. Por lo anterior, el Presidente de la República, en uso de las facultades otorgadas por el artículo 215 de la Constitución Política declaró, por el término de treinta (30) días calendario, el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, en el cual se dispuso las siguientes medidas:

“Que para efectos de permitir la reducción de la movilidad, la aglomeración y la congregación en los sitios públicos, así como para evitar una mayor afectación de las distintas actividades económicas, el empleo, la industria y el comercio, el Gobierno nacional considera necesario analizar todas las medidas tributarias.

*Que en el contexto de las medidas tributarias que puedan adoptarse en desarrollo de los poderes que confiere la emergencia, el Gobierno nacional considera necesario analizar todas las medidas tributarias necesarias para afrontar la crisis **y en particular la de otorgar beneficios tributarios**, con el fin*

de promover las industria y comercio del país que generen fuentes de empleo que permitan absorber fuerza laboral afectada por esta pandemia.

*Que los efectos económicos negativos a los habitantes del territorio nacional **requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a aliviar las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis***". (Se resalta).

La declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, le otorga al Presidente de la República la facultad de dictar decretos con fuerza de ley (artículo 215 de la Constitución Política), "*mediante los cuales se adoptan medidas dirigidas a conjurar la situación excepcional*"¹⁰. Así las cosas, durante los treinta (30) días de vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, esto es, desde el 17 de marzo hasta el 17 de abril de 2020¹¹, el Presidente de la República junto con todos sus ministros expedieron múltiples decretos legislativos, entre los que se destaca el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, "*Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020*".

El Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020 se expidió con el propósito de implementar mecanismos para mitigar el impacto económico que la emergencia sanitaria declarada por causa del virus COVID-19 genera, como consecuencia de la afectación al empleo por la alteración de las diferentes actividades económica de los comerciantes y empresarios, las cuales inciden en los ingresos de los habitantes, quienes no podrían cumplir con los compromisos económicos previamente adquiridos.

En ese orden ideas, en las consideraciones del Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, el Presidente de la República expresa:

"Que, dada la demanda de recursos para atender las crecientes necesidades generadas con la emergencia sanitaria, resulta necesario autorizar temporalmente a las entidades territoriales para que, en el marco de su

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-070 de 2009, magistrados ponentes Dr. Humberto Antonio Sierra Porto y Dra. Clara Elena Reales Gutiérrez.

¹¹ El artículo 4 del Decreto 417 del 17 de marzo dispuso: "*El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación*"; y fue publicado en el Diario Oficial No. 51.259 del 17 de marzo de 2020. Consultado en la página web del Diario Oficial, link: <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/index.xhtml?jsessionid=7d408fe556af099f85e3ceeb6918>

autonomía, puedan reorientar el destino de las rentas que por ley, ordenanza o acuerdo tienen destinación específica, de forma tal que puedan disponer eficientemente de estos recursos, con el objetivo de atender la emergencia.

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

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

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

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

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

Ahora bien, el alcalde del municipio de La Mesa, mediante el Decreto No. 30 del 24 de marzo, decretó un descuento del veinte por ciento (20%) en el impuesto predial unificado y del seis por ciento (6%) en el impuesto de industria y comercio, para los contribuyentes que paguen el tributo a más tardar el 30 de junio del año en curso. Por lo tanto, se debe estudiar si la medida adoptada en el mentado Decreto está en armonía con la Constitución Política y, principalmente, si se enmarca dentro de las facultades conferidas a los

gobernadores y alcaldes en el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020. Asimismo, si la medida adoptada es proporcional para conjurar la crisis económica causada por la pandemia del virus COVID-19.

El artículo 1º de la Constitución Política establece la estructura política y administrativa del Estado colombiano, en los siguientes términos:

*“**Artículo 1º.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, **con autonomía de sus entidades territoriales**, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.*

Asimismo, el artículo 287 de la Carta Política para garantizar la autonomía de las entidades territoriales, les otorga tres (3) derechos: (i) político, (ii) administrativo y (iii) fiscal, así:

*“**Artículo 287.** Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:*

- 1. Gobernarse por autoridades propias.*
- 2. **Ejercer las competencias que les correspondan.***
- 3. **Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.***
- 4. Participar en las rentas nacionales”.* (Se resalta).

Con el mismo objeto, de conformidad con el numeral 4º del artículo 313 Superior y en ejercicio de la autonomía de que gozan las entidades territoriales, **los Concejos Municipales** pueden decretar los tributos y gastos locales.

Por otro lado, el artículo 338 ibidem precisa la competencia de los Concejos Municipales para establecer los elementos de los tributos, en los siguientes términos: *“**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”.*** (Negrillas de la Sala).

En armonía con esta disposición constitucional, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha aceptado, en virtud de los principios de autonomía y descentralización territorial, la “facultad impositiva derivada” de las entidades

territoriales, a través de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Municipales, para regular directamente los elementos de los tributos que la ley les haya autorizado¹².

De igual forma, el numeral 6º del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, “*Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*”, dispone que es competencia de los Concejos Municipales “*establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, de conformidad con la ley*”.

Por lo tanto, con fundamento en las mentadas normas, el Concejo del Municipio de La Mesa, a través del Acuerdo No. 016 del 2 de enero de 2018, “*Por el cual se hace una modificación al Acuerdo No. 016 de 2016 “Por medio del cual se expide el estatuto de rentas, se compila la normatividad sustantiva, el procedimiento tributario y el régimen sancionatorio para el municipio de La Mesa y se dictan otras disposiciones” en sus artículos No. (sic) 78, 79 y 126*”, dispuso los descuentos por pronto pago del impuesto predial unificado y el de industria y comercio, así:

“Artículo Segundo. *Modificar el artículo 79 del Acuerdo 016 de 2016, el cual quedará así:*

Artículo 79. Descuento por pronto pago. Los contribuyentes del impuesto predial unificado se harán acreedores a incentivos por pronto pago así:

- a) A un descuento del Veinte por ciento (20%) sobre el monto anual del impuesto, si este es pagado en su totalidad a más tardar el último día hábil del mes de Marzo del año 2018 y subsiguientes.*
- b) A un descuento del Doce por ciento (12%) sobre el monto anual del impuesto, si este es pagado en su totalidad a más tardar el último día hábil del mes de Abril del año 2018 y subsiguientes.*
- c) A un descuento del Cinco por ciento (5%) sobre el monto anual del impuesto, si este es pagado en su totalidad a más tardar el último día hábil del mes de Mayo del año 2018 y subsiguientes.*
- d) Sin interés de mora si este es pagado en su totalidad a más tardar, el último día hábil del mes de Junio del año 2018 y subsiguientes”.*

“Artículo tercero. *Modificar el artículo 126 del Acuerdo 016 de 2016, el cual quedará así:*

A quienes efectúen el pago de su Impuesto de Industria y Comercio entre el 1 de Enero de 2018 y el último día hábil de Febrero de 2018 y años subsiguientes, un descuento del Doce por ciento (12%).

A quienes efectúen el pago de su Impuesto de Industria y Comercio entre el 1 y

¹² Ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 15 de noviembre de 2012, Radicación No. 20001-23-31-000-2008-00155-01(18440), C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez;

el 31 de Marzo de 2018 y años subsiguientes, un descuento del seis por ciento (6%).

Sin interés de mora, si este es pagado en su totalidad a más tardar, el último día hábil del mes de Abril del año 2018 y subsiguientes.

Quien pague el Impuesto de Industria y Comercio a partir del primero de Mayo de 2018 y años subsiguientes, deberá cancelar intereses por Mora a que haya lugar”.

Ahora bien, tal y como se expuso párrafos arriba, el Presidente de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 215 de la Constitución Política y, con el fin de agilizar las decisiones en materia tributaria en las entidades territoriales para adoptar las medidas encaminadas a conjurar la crisis económica que causa la pandemia del virus COVID-19, expidió el Decreto 461 de 2020, mediante el cual decretó:

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

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

Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo.

Parágrafo 1. *Estos recursos solo pueden reorientarse para atender los gastos en materias de su competencia, que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.*

Parágrafo 2. *Las facultades que se establecen en el presente artículo en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política .*

Artículo 2. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de tarifas de impuestos territoriales. *Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales.*

Artículo 3. Temporalidad de las facultades. *Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto solo podrán ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria". (Se resalta ahora).*

La Corte Constitucional, en el comunicado de la sentencia C-169 del 10 de junio de 2020, hace saber que, analizada la constitucionalidad del Decreto Legislativo 461 de 2020, resolvió:

“Primero. Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del artículo 1 del Decreto Legislativo 461 de 2020, en el entendido de que la facultad para reorientar rentas de destinación específica: (i) no autoriza a gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos de creación o modificación de tales rentas, y (ii) sólo puede ejercerse mediante la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal.

Segundo. Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del artículo 2 del Decreto Legislativo 461 de 2020, en el entendido de que la facultad para reducir las tarifas de los impuestos: (i) no autoriza a gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos que las fijaron, y (ii) dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal en caso de que no se señale un término menor.

Tercero. Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 3 del Decreto Legislativo 461 de 2020”.

Así las cosas, en atención al artículo 2º del Decreto 461 de 2020, antes transcrito, **el Alcalde del municipio de La Mesa redujo el impacto de las tarifas y demás elemento del impuesto, al aplicar los más altos porcentajes de descuento por pronto pago y modificar las fechas de este pago**, para que los sujetos pasivos del impuesto predial unificado y el de industria y comercio, sean acreedores a un **descuento del veinte por ciento (20%) y seis por ciento (6%), respectivamente, en la tarifa de los referidos gravámenes**, si su pago es realizado a más tardar el 30 de junio del año en curso.

Ahora, es menester precisar que la tarifa es uno de los elementos del tributo y, en palabras de la Corte Constitucional, *“Es la magnitud o monto que se aplica a la base gravable y en virtud de la cual se determina el valor final en dinero que debe pagar el contribuyente”*¹³.

De igual forma, se recuerda que la imposición de beneficios tributarios, como son los descuentos por pronto pago, tiene por objeto incidir en los

¹³ Se entiende como base gravable *“la magnitud o la medición del hecho gravado, a la cual se le aplica la correspondiente tarifa, para de esta manera liquidar el monto de la obligación tributaria”. En otras palabras, constituye el quantum del hecho generador sobre el que se aplica la tarifa”. Corte Constitucional, sentencia C- 155 del 26 de febrero de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.*

elementos cuantitativos del tributo, así lo consideró la Corte Constitucional en la sentencia C-913 de 2011, en los siguientes términos:

*“La disminución de la carga impositiva o establecimiento de los beneficios fiscales es tarea legislativa, antitética con la que establece el tributo, tarea que tiene por objeto restringir el hecho gravado al escoger determinadas hipótesis incluidas en la definición del hecho generador o en la hipótesis de sujeción o , en otros casos, **tiene por propósito incidir sobre los elementos cuantitativos del tributo reduciendo partidas que integran la base o la tarifa**”.* (Resalta la Sala).

En este sentido, contrario a lo manifestado por la Agente del Ministerio Público, el descuento efectuado al monto del impuesto como incentivo de pago antes de la fecha establecida, es consecuente con la facultad más amplia de **reducir la tarifa de los impuestos municipales**, otorgada temporalmente a los alcaldes, a través del Decreto Legislativo 461 de 2020, toda vez que, si bien el alcalde del municipio de La Mesa, Cundinamarca, no hizo una reducción general de la tarifa del impuesto predial unificado y el de industria y comercio, ello no significa que el descuento al monto por un determinado beneficio tributario (por pronto de pago) no tenga incidencia en los elementos del impuesto, por ejemplo, en su tarifa. Se presenta así una necesaria modificación parcial a la fechas de descuento por pronto pago, fijadas en los **artículos 2º y 3º del Acuerdo No. 016 del 2 de enero de 2018, expedido por el Concejo Municipal de La Mesa**, en ejercicio extraordinario de la facultad que, en tiempos de paz, solo tienen el Congreso de la República, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales.

Por otro lado, se advierte que la medida adoptada, esta es, la de establecer un descuento del veinte por ciento (20%) del impuesto predial unificado y del seis por ciento (6%) del impuesto de industria y comercio, para los contribuyentes que paguen a más tarde el 30 de junio de 2020, es adecuada para mitigar la crisis económica que están atravesando los hogares colombianos y arbitrar recursos para solventar la penuria económica del municipio y facilitar el pago de estos impuestos por parte de los contribuyentes cuyos hogares están, igualmente, en crisis económica por la disminución de sus ingresos debido a la alteración en las diferentes actividades económicas que se presenta por el cumplimiento de la medida de aislamiento preventivo obligatorio para evitar la propagación del virus COVID-19.

A la misma conclusión llegó esta Sala de Decisión en la sentencia del 23 de junio de 2020, radicación número 25000-23-15-000-2020-00691-00, magistrado ponente Dr. Alberto Espinosa Bolaños, al estudiar la legalidad del Decreto 33 del 31 de marzo de 2020, a través del cual el Alcalde del municipio de Bojacá modificó el calendario tributario para el periodo fiscal 2020, con el fin ampliar el término de aplicación de los descuentos del 15% y 10% sobre el impuesto predial, a saber:

*“Así, el alcalde del municipio de Bojacá, motivó su decisión en el decreto 461 de 22 de marzo de 2020, que facultó a los gobernadores y alcaldes «para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar», necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción; todo esto, bajo los parámetros referidos en el decreto 417 de 17 de marzo de 2020. **Por consiguiente, la determinación contenida en el decreto 031 (sic) de 31 de marzo de 2020 es una medida extraordinaria que tiene como fin, mitigar los impactos económicos negativos de la emergencia sanitaria en la población, de conformidad con las autorizaciones y disposiciones contenidas en los decretos legislativos citados.***

Dentro de este panorama, la Sala arriba a la conclusión, de que el decreto 33 de 31 de marzo de 2020: (i) motiva su expedición en los decretos 417 y 461 de 2020; (ii) contiene medidas que contribuyen al desarrollo de las adoptadas por el Gobierno Nacional, a partir de la declaratoria de emergencia; (iii) fue dictado por el alcalde del municipio de Bojacá, quien se encuentra autorizado constitucional y legalmente para la expedición de las medidas allí adoptadas, en particular, lo referente a las operaciones presupuestales necesarias para la contingencia del coronavirus COVID-19 y de manera exclusiva, para atender y superar situaciones relacionadas con esta crisis”. (Negritillas para denotar).

Finalmente, se deja constancia expresa que esta providencia será formalmente suscrita por la señora Presidenta de esta Corporación y el Magistrado Ponente, según el artículo 9º del Acuerdo No. 20 del 11 de mayo de 2020, *“Por el cual se adopta el protocolo de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en desarrollo de las medidas derivadas del estado de emergencia económica, social y ecológica”*, una vez hubiere sido aprobada por la mayoría reglamentaria.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley.

RESUELVE:

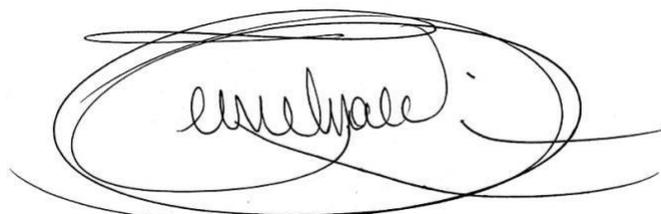
PRIMERO.-DECLÁRASE ajustado a derecho el Decreto No. 30 del 24 de marzo de 2020, *“Por el cual se modifica el calendario tributario de pagos de impuesto predial y de industria y comercio correspondiente al año 2020 y se establecen nuevos plazos para su pago”*, expedido por el alcalde del municipio de la Mesa, Cundinamarca, mientras surta efectos.

SEGUNDO.- Por la Secretaría de la Subsección “D”, de la Sección Segunda de este Tribunal, **NOTIFÍQUESE** esta providencia al Alcalde del Municipio de La Mesa y al Agente del Ministerio Público, por los medios electrónicos autorizados para el particular, atendiendo lo previsto en el artículo 186 del CPACA.

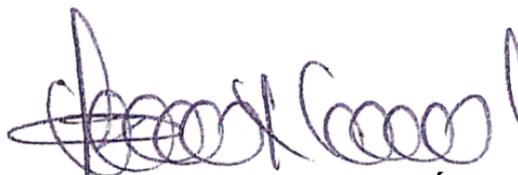
TERCERO.- Por la Secretaría de la Subsección “D”, de la Sección Segunda de este Tribunal, **PUBLÍQUESE** esta sentencia en la página web de la Rama Judicial “home” principal, en el espacio de “Medidas COVID19”, habilitado para cargar la información en la sección de “Control Automático de Legalidad Tribunales Administrativos”.

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

Aprobado como consta en el acta de la fecha.



CERVELEON PADILLA LINARES
Magistrado



AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Presidenta