



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN CUARTA
SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D. C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil veinte (2020)

Magistrada Ponente: Dra. GLORIA ISABEL CÁCERES MARTÍNEZ
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Expediente: 25000-23-15-000-2020-01970-00 acumulado con
25000-23-15-000-2020-02275-00
Asunto: DECRETOS Nos. 102 DEL 24 DE MARZO DE 2020, 129
DEL 18 DE MAYO DE 2020 Y 137 DEL 6 DE JUNIO DE
2020 DEL MUNICIPIO DE ANAPOIMA-
CUNDINAMARCA

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Procede la Sala Plena de la Corporación a pronunciarse sobre el control inmediato de legalidad relativo al Decreto No. 102 del 24 de marzo de 2020, del municipio de Anapoima- Cundinamarca *"Por el cual se modifican las fechas de vencimiento para el pago de los tributos territoriales de impuesto predial unificado e industria y comercio del municipio de Anapoima por la declaración del estado de emergencia económica, social y ecológica ocasionada por la pandemia covid-19, fijando nuevas fechas para el pago con descuento del impuesto predial unificado y se dictan otras disposiciones"*, al Decreto No. 129 del 18 de mayo de 2020, del municipio de Anapoima- Cundinamarca *"Por el cual se adiciona el artículo 1 del decreto Municipal No. 102 de 2020 por la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica ocasionada por la pandemia COVID-19, creando la opción para el pago por cuotas del impuesto predial unificado y se dictan otras disposiciones"*, y al Decreto No. 137 del 6 de junio de 2020, del municipio de Anapoima- Cundinamarca *"Por el cual se modifica el artículo 1 del Decreto Municipal N°102 de 2020 por la declaración del estado de emergencia económica, social y ecológica ocasionada por la pandemia COVID-19, incrementando el incentivo tributario del impuesto de industria y comercio y se deroga el Decreto No. 133 de 2020"*.

I. ANTECEDENTES

1. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS OBJETO DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

El Decreto No. 102 del 24 de marzo de 2020 de la Alcaldía municipal de Anapoima- Cundinamarca dispone:

“ARTÍCULO 1° Ampliense para el año 2020, las fechas para el pago con descuento del Impuesto Predial Unificado así:

SECTOR RURAL:

- Hasta el último día hábil de junio, el 30%
- Hasta el último día hábil de julio, el 20%
- Hasta el último día hábil de agosto, el 10%

SECTOR URBANO Y CONDOMINIOS

- Hasta el último día hábil de junio, el 20%
- Hasta el último día hábil de julio, el 10%
- Hasta el último día hábil de agosto, el 5%

PARÁGRAFO PRIMERO. Los anteriores incentivos aplican para los predios que se encuentren a paz y salvo al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior.

PARÁGRAFO SEGUNDO. A partir del primero (1) de septiembre del presente año a todos los predios que no se encuentren al día en el pago del impuesto predial y complementario, se les aplicará la tasa de interés que rige para efectos de Impuestos Nacionales.

ARTÍCULO 2° Ampliense para el año 2020, las fechas para la declaración, pago con descuento del impuesto de Industria y Comercio e incentivos fiscales, año gravable 2019, así:

El vencimiento para el pago y el incentivo tributario de un diez por ciento (10%) del impuesto a cargo, estará definido por el último dígito del NIT o cédula del contribuyente y en los plazos siguientes:

VENCIMIENTO- DÍAS HÁBILES	ÚLTIMO NÚMERO DE NIT O CC
Del 1 al 10 de junio	0, 1, 2 y 3
Del 11 al 20 de junio	4, 5 y 6
Del 23 al 30 de junio	7, 8 y 9

Los contribuyentes que cancelen el Impuesto de Industria y Comercio a partir del primero de septiembre del presente año, deben pagar intereses de mora de acuerdo con lo establecido por el artículo 635 del Estatuto Tributario Nacional y la sanción de extemporaneidad fijada en este Acuerdo.

ARTICULO 3°. Ampliense para el año 2020, las fechas de presentación y pago para los agentes retenedores así:

BIMESTRE	PERÍODO GRAVABLE	FECHA LÍMITE DE PRESENTACIÓN Y PAGO EN BANCOS
1	Enero- Febrero	Hasta el último día hábil del mes de mayo

ARTÍCULO 4° La ampliación establecida en el artículo anterior, podrá ser extendida en caso de las condiciones de salud pública que lo ameriten.

ARTÍCULO 5° El presente decreto rige a partir de su fecha de expedición.”

Asimismo, el Decreto No. 129 del 18 de mayo de 2020 de la Alcaldía municipal de Anapoima- Cundinamarca prevé:

“ARTÍCULO PRIMERO.- *Adiciónese el artículo 1 del Decreto Municipal No. 102 de 2020, como sigue:*

“ARTÍCULO 1º Ampliense para el año 2020, las fechas para el pago con descuento del Impuesto Predial Unificado así:

SECTOR RURAL:

- *Hasta el último día hábil de junio, el 30%*
- *Hasta el último día hábil de julio, el 20%*
- *Hasta el último día hábil de agosto, el 10%*

SECTOR URBANO Y CONDOMINIOS

- *Hasta el último día hábil de junio, el 20%*
- *Hasta el último día hábil de julio, el 10%*
- *Hasta el último día hábil de agosto, el 5%*

PARÁGRAFO PRIMERO. *Los anteriores incentivos aplican para los predios que se encuentren a paz y salvo al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior.*

PARÁGRAFO SEGUNDO. *A partir del primero (1) de septiembre del presente año a todos los predios que no se encuentren al día en el pago del impuesto predial y complementario, se les aplicará la tasa de interés que rige para efectos de Impuestos Nacionales”.*

PARÁGRAFO TERCERO. *Se posibilita el pago a cuotas del Impuesto Predial Unificado, para el año 2020, caso en el cual no aplicarán los descuentos establecidos en el presente artículo, debiéndose realizar el pago de la tarifa plena correspondiente.*

PARÁGRAFO CUARTO. *Para acceder al Sistema de Pago Alternativo por Cuotas (SPAC), el contribuyente deberá cumplir las siguientes condiciones:*

- 1. El predio objeto de solicitud del SPAC deberá estar a Paz y Salvo a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior por concepto de impuesto predial.*
- 2. El propietario o poseedor deberá efectuar solicitud ante la Secretaria de Hacienda de Anapoima en formato prediseñado para tal fin, a más tardar el último día hábil del mes de junio de la vigencia.*
- 3. Tener claro que al acceder al SPAC no aplican los descuentos por pronto pago.*
- 4. El incumplimiento del SPAC en cualquiera de sus cuotas, tendrá como consecuencia que se pierda en forma inmediata este beneficio y se procederá al cobro de la totalidad de la obligación, con los demás emolumentos a que haya lugar.*

PARÁGRAFO QUINTO. *Para el Sistema de Pago Alternativo por Cuotas (SPAC), se deberá cumplir con el siguiente cronograma:*

- 1. Hasta el 30 del mes de junio de la vigencia fiscal 2020, el contribuyente efectuará la solicitud por escrito o por correo electrónico ante la Secretaria de Hacienda en el formato preestablecido para tal fin.*
- 2. La Secretaria de Hacienda dispondrá hasta el último día hábil del mes de Julio de la vigencia fiscal 2020 para aceptar o rechazar la solicitud.*

3. *El contribuyente deberá notificarse del acto administrativo en forma presencial o por correo electrónico, si así lo autoriza expresamente.*

PARÁGRAFO SEXTO. *Los contribuyentes beneficiados por el SPAC podrán pagar su impuesto en un máximo de 4 cuotas, sin intereses de financiación, así:*

- 1ª. *Cuota: hasta el último día hábil del mes de agosto.*
- 2ª. *Cuota hasta el último día hábil del mes de septiembre.*
- 3ª. *cuota hasta el último día hábil del mes de octubre.*
- 4ª. *cuota hasta el último día hábil del mes de noviembre.*

ARTÍCULO SEGUNDO. - REMITASE. *Copia del presente Acto Administrativo al señor Gobernador del Departamento de Cundinamarca, para la revisión jurídica prevista en el artículo 305 de la Constitución Nacional.*

ARTÍCULO TERCERO. - VIGENCIA. *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones del orden local que le sean contrarias.”*

Por su parte, el Decreto No. 137 del 6 de junio de 2020 de la Alcaldía municipal de Anapoima- Cundinamarca contempla:

“ARTÍCULO 1º *Modifíquese el artículo 2 del Decreto Municipal No. 102 de 2020, como sigue:*

“ARTÍCULO 2º *Ampliense para el año 2020, las fechas para la declaración, pago con descuento del impuesto de Industria y Comercio e incentivos fiscales, año gravable 2019, así:*

El vencimiento para el pago y el incentivo tributario será de un veinticinco por ciento (25%) del impuesto a cargo, estará definido por el último dígito del NIT o cédula del contribuyente y en los plazos siguientes:

VENCIMIENTO – DÍAS HÁBILES	ÚLTIMO NÚMERO DE NIT O C.C.
<i>Del 3 al 11 de agosto</i>	<i>0, 1, 2 y 3</i>
<i>Del 12 al 20 de agosto</i>	<i>4, 5 y 6</i>
<i>Del 21 al 31 de agosto</i>	<i>7, 8 y 9</i>

A partir del primero de septiembre y hasta el último día hábil del presente año, los contribuyentes podrán cancelar el Impuesto de Industria y Comercio sin intereses y sanciones.

PARÁGRAFO PRIMERO. *Se posibilita el pago a cuotas para el año 2020 del Impuesto de Industria y Comercio, del año gravable 2019, caso en el cual no aplicará el descuento establecido en el presente artículo, debiéndose realizar el pago de la tarifa plena correspondiente.*

PARÁGRAFO SEGUNDO. *Para acceder al pago a cuotas del Impuesto de Industria y Comercio, el contribuyente deberá cumplir las siguientes condiciones:*

5. (sic) *El contribuyente deberá efectuar solicitud ante la Secretaria de Hacienda de Anapoima en formato prediseñado para tal fin, a más tardar el último día hábil del mes de agosto.*

6. (sic) *Tener claro que, al acceder al pago a cuotas del Impuesto de Industria y Comercio, no aplica el descuento por pronto pago.*

7. (sic) *El incumplimiento del acuerdo en cualquiera de sus cuotas, tendrá como consecuencia que se pierda en forma inmediata este beneficio y se proceda al cobro de la totalidad de la obligación, con los demás emolumentos a que haya lugar.*

8. (sic) *Se podrá diferir hasta en doce (12) cuotas mensuales y sin intereses, teniendo como última cuota la correspondiente al mes de junio de 2021.”*

ARTÍCULO 2° DEROGATORIA. *El presente acto administrativo deroga el Decreto No. 133 de 2020.*

ARTÍCULO 3°. *El presente decreto rige a partir de su fecha de publicación.”*

2. TRÁMITE PROCESAL

Expediente No. 25000-23-15-000-2020-01970-00

La Alcaldía Municipal de Anapoima- Cundinamarca por medio de correo electrónico remitió a esta Corporación copia del Decreto No. 129 del 18 de mayo de 2020 *“Por el cual se adiciona el artículo 1 del decreto Municipal No. 102 de 2020 por la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica ocasionada por la pandemia COVID-19, creando la opción para el pago por cuotas del impuesto predial unificado y se dictan otras disposiciones”,* a fin de que se surtiera su control inmediato de legalidad.

Sometida la actuación a reparto, el 21 de mayo de 2020, correspondió su conocimiento al Despacho de la suscrita Magistrada Ponente, quien mediante auto de la misma fecha dispuso remitir al Despacho del Magistrado Dr. Cerveleón Padilla Linares lo relacionado con el control inmediato de legalidad del Decreto No. 129 del 18 de mayo de 2020, teniendo en consideración que (i) en la Sesión de Sala Plena realizada el 30 de marzo de 2020, se dispuso que los decretos sometidos a control inmediato de legalidad que modificaran, adicionaran o aclararan otros decretos, serían conocidos por el Magistrado a quien inicialmente se le repartió el decreto primigenio; (ii) el Decreto No. 129 del 18 de mayo de 2020 del Municipio de Anapoima, al adicionar el Decreto No. 102 del 24 de marzo de 2020, se encuentra dentro de los supuestos establecidos por la Sala Plena, y (iii) el Decreto 102 de 2020 fue repartido al Magistrado Dr. Cerveleón Padilla Linares para que asumiera su control inmediato de legalidad, tal como da cuenta el Acta General Unificada de Reparto realizada por la Secretaría General del Tribunal.

No obstante lo anterior, el Magistrado Dr. Cerveleón Padilla Linares en providencia del 22 de mayo de 2020 ordenó la devolución de la actuación al Despacho de la suscrita Magistrada Ponente, aduciendo que si bien en el medio de control No. 25000-23-15-000-2020-00735-00 se está conociendo sobre el control inmediato de legalidad de un acto proferido por el municipio de Anapoima, éste no fue modificado, adicionado, ni aclarado por el Decreto No. 129 del 18 de mayo de 2020 del Municipio de Anapoima, precisando que el acto por el cual se está adelantando su proceso es el Decreto No. 102-A del 26 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se realizan modificaciones al presupuesto de la actual vigencia fiscal”*.

El Despacho Sustanciador, en auto del 27 de mayo de 2020, al verificar que en el municipio de Anapoima- Cundinamarca se habían proferido 2 Decretos con la numeración “102”, pero uno de ellos seguido de la letra A, habiéndose expedido uno el 24 de marzo de 2020, y el otro el 26 de dicho mes; observando que existía el Decreto No. 102 del 24 de marzo de 2020 *“Por el cual se modifican las fechas de vencimiento para el pago de los tributos territoriales de impuesto predial unificado e industria y comercio del municipio de Anapoima por la declaración del estado de emergencia económica, social y ecológica ocasionada por la pandemia covid-19, fijando nuevas fechas para el pago con descuento del impuesto predial unificado y se dictan otras disposiciones”*, así como también el Decreto No. 102-A del 26 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se realizan modificaciones al presupuesto de la actual vigencia fiscal”*, último que no tiene relación con lo previsto en el Decreto No. 129 del 18 de mayo de 2020 del municipio de Anapoima, que dispuso adicionar el artículo 1° del Decreto No. 102 del 24 de marzo de 2020, y al constatar que en la Corporación no se había repartido el control inmediato de legalidad que le correspondería al Decreto No. 102 del 24 de marzo de 2020, se dispuso, a fin de dar impulso a la actuación, avocar el conocimiento del proceso no sólo respecto al Decreto No. 129 del 18 de mayo de 2020, sino también frente al Decreto No. 102 del 24 de marzo de 2020, aunado a lo cual se ordenó a la Secretaría de la Sección Cuarta de este Tribunal que fijará un aviso por el término de 10 días en el portal web de la Rama Judicial para dar a conocer esta actuación y que cualquier ciudadano pudiese intervenir, y de igual manera que se oficiará al Alcalde del municipio de Anapoima para que en el término de 5 días enviara los antecedentes administrativos y demás fundamentos que considerara pertinentes en relación a los referidos actos administrativos.

Cumplido lo anterior, por auto del 23 de junio de 2020, el Despacho Sustanciador incorporó al acervo probatorio del proceso las pruebas documentales allegadas por el municipio de Anapoima- Cundinamarca; aunado a lo cual se dispuso correr traslado al Ministerio Público por el término de 10 días, para que rindiera su concepto, para lo cual se señaló que era del caso remitirle toda la información relacionada con el proceso.

Expediente No. 25000-23-15-000-2020-02275-00

Por auto del 26 de junio de 2020 el Despacho Sustanciador avocó el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto No. 137 del 6 de junio de 2020 del municipio de Anapoima *“Por el cual se modifica el artículo 1 del Decreto Municipal N°102 de 2020 por la declaración del estado de emergencia económica, social y ecológica ocasionada por la pandemia COVID-19, incrementando el incentivo tributario del impuesto de industria y comercio y se deroga el Decreto No. 133 de 2020”*, que fuere remitido por competencia previamente por el Despacho de la Magistrada Dra. Mery Cecilia Moreno, aunado a lo cual el Despacho de la suscrita Magistrada Ponente ordenó a la Secretaría de la Sección Cuarta de este Tribunal que fijará un aviso por el término de 10 días en el portal web de la Rama Judicial a fin de dar a conocer esta actuación y que cualquier ciudadano pudiese intervenir, y de igual manera que se oficiará al Alcalde del municipio de Anapoima-Cundinamarca para que en el término de 5 días enviara los antecedentes administrativos y demás fundamentos que considerara pertinentes en relación al mencionado acto administrativo, destacándose que esta misma providencia se dispuso requerir al Despacho del Magistrado Dr. Henry Aldemar Barreto Mogollón para que remitiera el control inmediato de legalidad No. 25000-23-15-00-2020-02127-00 (donde la actuación se centra en el Decreto No. 133 de 2020, que modificó el Decreto No. 102 del 24 de marzo de 2020 y que fue derogado por el Decreto No. 137 del 6 de junio de 2020), a fin de que el Despacho de la suscrita Magistrada le impartiere el trámite correspondiente, conforme a las decisiones adoptadas en el proceso No. 25000-23-15-000-2020-01970-00.

Respecto al requerimiento efectuado al Despacho del Magistrado Dr. Henry Aldemar Barreto Mogollón, la Secretaría de la Sección Tercera del Tribunal en correo electrónico del 16 de julio de 2020 indicó que procedía a enviar copia del Decreto No. 133 de 2020 y del auto del 10 de junio de 2020, el cual evidenciaba que la referida Autoridad Judicial remitió la actuación al Despacho del Magistrado Dr. Cerveleón Padilla Linares donde se tramita el proceso 25000-23-15-000-2020-

00735-00, por considerar que allí se conoce del acto primigenio frente al Decreto 133 de 2020.

En virtud de lo anterior y teniendo en cuenta que se había dado cumplimiento a lo dispuesto en el auto del 26 de junio de 2020, el Despacho Sustanciador, en providencia del 16 de julio de 2020, indicó que no le era posible emitir pronunciamiento alguno en torno a lo decidido en el expediente No. 25000-23-15-000-2020-02127-00, relacionado con el control inmediato de legalidad del Decreto No. 133 de 2020 de Anapoima, en la medida que se encuentra a cargo de otra Autoridad Judicial, procediendo a disponer, para continuar con la actuación, la incorporación al acervo probatorio del proceso de las pruebas documentales allegadas por el municipio de Anapoima; aunado a lo cual se corrió traslado al Ministerio Público por el término de 10 días, para que rindiera su concepto.

Posteriormente, el 25 de agosto de 2020 se recibió en el Despacho Sustanciador el proceso No. 11001-03-15-000-2020-02609-00 del Consejo de Estado en el cual en auto del 19 de junio de 2020 la Consejera Dra. Rocío Araújo Oñate dispuso remitir la actuación a esta Corporación, debiendo precisarse que la misma se centra en el control inmediato de legalidad del Decreto No. 137 del 6 de junio de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Anapoima, por lo que en auto del 27 de agosto de 2020, al verificar su identidad con el proceso No. 25000-23-15-000-2020-02275-00, se dispuso incorporar dicha actuación al proceso tramitado en esta Corporación en el estado en que se encontraba.

3. INTERVENCIÓN DEL MUNICIPIO DE ANAPOIMA- CUNDINAMARCA

Expediente No. 25000-23-15-000-2020-01970-00

En correo electrónico del 2 de junio de 2020 la Secretaría de Hacienda de la Alcaldía de Anapoima- Cundinamarca rindió informe a la presente actuación a fin de allegar copia del Decreto Nacional 417 del 17 de marzo de 2020, del Decreto Nacional 461 del 22 de marzo de 2020 y de la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social.

Expediente No. 25000-23-15-000-2020-02275-00

En correo electrónico del 2 de julio de 2020 la Secretaría de Hacienda de la Alcaldía de Anapoima- Cundinamarca rindió informe a la presente actuación a fin de allegar copia de los Decretos Nacionales 417 del 17 de marzo de 2020, 461 del 22 de marzo de 2020, 637 del 6 de mayo de 2020, 678 del 20 de mayo de 2020 y 749 de 2020.

4. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Expediente No. 25000-23-15-000-2020-01970-00

La Procuradora 131 Judicial II para Asuntos Administrativos de Bogotá, delegada ante el Despacho de la Magistrada Ponente, en correo electrónico del 3 de julio de 2020 rindió concepto, solicitando a la Corporación profiera decisión inhibitoria o se declare la improcedencia del medio de control.

Señala que para efectuar el control inmediato de legalidad deben considerarse tres presupuestos: (i) que se trate de un acto de contenido general; (ii) que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa; y (iii) que el acto tenga como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción; precisando que en el presente caso los Decretos Nos. 102 del 24 de marzo y 129 del 18 de mayo de 2020 son actos generales dictados en ejercicio de función administrativa, sin embargo no desarrollan ninguno de los decretos legislativos proferidos en estado de excepción, pues aunque se invoca como fundamento el Decreto Legislativo 461 de 2020, éste no se está desarrollando como tal, pues Anapoima sólo se circunscribe a modificar los plazos para la presentación y pago del impuesto predial y, el de industria y comercio, con el fin de asegurar el eficiente cumplimiento tributario, mas no ejerciendo las facultades dadas en el mencionado decreto legislativo.

Expediente No. 25000-23-15-000-2020-02275-00

La Procuradora 131 Judicial II para Asuntos Administrativos de Bogotá, delegada ante el Despacho de la Magistrada Ponente, en correo electrónico del 30 de julio de 2020 rindió concepto, solicitando a la Corporación profiera decisión inhibitoria o se declare la improcedencia del medio de control.

Indica que para efectuar el control inmediato de legalidad deben considerarse tres presupuestos: (i) que se trate de un acto de contenido general; (ii) que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa; y (iii) que el acto tenga como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción; precisando que en el presente caso el Decreto No. 137 del 6 de junio de 2020 es un acto general dictado en ejercicio de función administrativa, sin embargo no desarrolla ninguno de los decretos legislativos proferidos en estado de excepción, pues aunque se invoca como fundamento el Decreto Legislativo 461 de 2020, éste no se está desarrollando como tal, pues Anapoima sólo se circunscribe a modificar los plazos para la presentación y pago del impuesto de industria y comercio, con el

25000-23-15-000-2020-01970-00 acumulado con 25000-23-15-000-2020-02275-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
DECRETOS Nos. 102 DEL 24 DE MARZO DE 2020, 129 DEL 18 DE MAYO DE 2020 Y
137 DEL 6 DE JUNIO DE 2020 DEL MUNICIPIO DE ANAPOIMA- CUNDINAMARCA

fin de asegurar el eficiente cumplimiento tributario, mas no ejerciendo las facultades dadas en el mencionado decreto legislativo.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

CUESTIÓN PREVIA

El artículo 148 del Código General del Proceso, aplicable por remisión del artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dispone, entre otros, como presupuestos para la acumulación de procesos, de oficio o a petición de parte, que éstos deben encontrarse en la misma instancia y tramitarse por el mismo procedimiento; que las pretensiones expuestas hubieran podido formularse en la misma demanda y que el demandado sea el mismo, siempre que en los procesos no se haya señalado fecha y hora para celebrar audiencia inicial, último requisito que no es predicable para los procesos de controles inmediatos de legalidad, toda vez que para éstos no se prevé dicha etapa procesal, como tampoco la formulación de pretensiones.

En el caso *sub examine* se advierte que los procesos Nos. 25000-23-15-000-2020-01970-00 y 25000-23-15-000-2020-02275-00 se tramitan en única instancia bajo el procedimiento del medio de control inmediato de legalidad, y el objeto de dichos procesos se hubieren podido tramitar en una sola actuación, pues versan sobre la legalidad del Decreto No. 102 del 24 de marzo de 2020 y dos de sus modificaciones, esto es, los Decretos Nos. 129 del 18 de mayo de 2020 y 137 del 6 de junio de 2020 del municipio de Anapoima.

Así las cosas, se evidencia que la acumulación de los procesos Nos. 25000-23-15-000-2020-01970-00 y 25000-23-15-000-2020-02275-00 resulta procedente, por lo que se decretará.

COMPETENCIA

Es competente esta Corporación para conocer el presente proceso en única instancia, por disposición del numeral 14 del artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a la Sala determinar la legalidad del Decreto No. 102 del 24 de marzo de 2020, del municipio de Anapoima- Cundinamarca *“Por el cual se modifican las*

fechas de vencimiento para el pago de los tributos territoriales de impuesto predial unificado e industria y comercio del municipio de Anapoima por la declaración del estado de emergencia económica, social y ecológica ocasionada por la pandemia covid-19, fijando nuevas fechas para el pago con descuento del impuesto predial unificado y se dictan otras disposiciones”, del Decreto No. 129 del 18 de mayo de 2020, del municipio de Anapoima- Cundinamarca “Por el cual se adiciona el artículo 1 del decreto Municipal No. 102 de 2020 por la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica ocasionada por la pandemia COVID-19, creando la opción para el pago por cuotas del impuesto predial unificado y se dictan otras disposiciones”, y del Decreto No. 137 del 6 de junio de 2020, del municipio de Anapoima- Cundinamarca “Por el cual se modifica el artículo 1 del Decreto Municipal N°102 de 2020 por la declaración del estado de emergencia económica, social y ecológica ocasionada por la pandemia COVID-19, incrementando el incentivo tributario del impuesto de industria y comercio y se deroga el Decreto No. 133 de 2020”.

DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

La Constitución Política de 1991 contempla en sus artículos 212, 213 y 215 el Estado de Guerra Exterior, el Estado de Conmoción Interior y el Estado de Emergencia Económica y Social, como estados de excepción, destacándose que puntualmente respecto al último establece:

“ARTÍCULO 215. ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA Y SOCIAL. *Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.*

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

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

Asimismo, la Ley 137 del 2 de junio de 1994 "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia" dispone en su artículo 9 que las facultades conferidas para presidir los estados de excepción sólo pueden ser utilizadas cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, los cuales define así:

“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.

ARTÍCULO 14. NO DISCRIMINACIÓN. *Las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de Excepción, no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica. Lo anterior no obsta para que se adopten medidas en favor de miembros de grupos rebeldes para facilitar y garantizar su incorporación a la vida civil.*

La Procuraduría General de la Nación, en desarrollo de su función constitucional, velara por el respeto al principio de no discriminación consagrado en este artículo, en relación con las medidas concretas adoptadas durante los Estados de Excepción. Para ello tomara medidas, desde la correctiva, hasta la destitución, según la gravedad de la falta y mediante procedimiento especial, sin perjuicio del derecho de defensa.”

Ahora bien, 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, deben tener un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad judicial de lo contencioso administrativo del lugar donde se expidan, tal como lo prevé el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011- CPACA.

Sobre la naturaleza del control inmediato de legalidad el Consejo de Estado¹ ha expuesto:

“1. Características del control inmediato de legalidad

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

El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción.

En oportunidades anteriores, la Sala² 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.*

¹ Sentencia del 5 de marzo de 2012 del Consejo de Estado – Sala Plena, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, expediente No. 11001031500020100036900.

² 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. Alier 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.

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.

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.

En principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. Sin embargo, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137.

En el último tiempo, la Sala Plena³ ha venido precisando que el control es compatible con la acción pública de nulidad (artículo 84 del C.C.A), que puede intentar cualquier ciudadano para cuestionar los actos administrativos de carácter general.

De modo que el acto administrativo puede demandarse en acción de nulidad, posteriormente, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad. Por igual, la acción de nulidad por inconstitucionalidad, prevista en el artículo 237-2 de la C.P., resulta apropiada para cuestionar la validez de los actos administrativos expedidos en desarrollo de los decretos legislativos y a la luz de la Constitución.

Por eso, si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto.

e) La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. En cuanto a esta característica, la Sala ha dicho⁴:

*“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.*

³ Ver., entre otras, las siguientes sentencias:

- Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez.
 - Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549.
 - del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

⁴ Sentencia del 23 de noviembre de 2010, expediente N° 2010-00196, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

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.”

Conforme las normas y la jurisprudencia en cita se deben tener en cuenta 3 presupuestos para la procedencia del control inmediato de legalidad: (i) el acto administrativo debe ser de carácter general; (ii) el acto debió ser expedido en ejercicio de la función administrativa de la autoridad administrativa; y (iii) el acto general debe tener como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.

CASO CONCRETO

El 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social profirió la Resolución No. 385 “*Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus*”, habiéndose invocado el ejercicio de las atribuciones contenidas en los artículos 69 de la Ley 1753 de 2015⁵, 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016⁶ y 2 del Decreto Ley 4107 de 2011⁷, precisándose que la declaratoria de emergencia sanitaria se realizó respecto a todo el territorio Nacional hasta el 30 de mayo de 2020, acto que fuere modificado, en algunos apartes en cuanto a las medidas adoptadas, por las Resoluciones 407 del 13 de marzo de 2020 y 450 del 17 de marzo de 2020, advirtiéndose que a través de las Resoluciones Nos. 844 del 26 de mayo de 2020 y 1462 del 25 de agosto de

⁵ “**Artículo 69 de la Ley 1753 de 2015. Declaración de emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos.** El Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) podrá declarar la emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos, cuando se presenten situaciones por riesgo de epidemia, epidemia declarada, insuficiencia o desabastecimiento de bienes o servicios de salud o eventos catastróficos que afecten la salud colectiva, u otros cuya magnitud supere la capacidad de adaptación de la comunidad en la que aquel se produce y que la afecten en forma masiva e indiscriminada generando la necesidad de ayuda externa.

En los casos mencionados, el MSPS determinará las acciones que se requieran para superar las circunstancias que generaron la emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos con el fin de garantizar la existencia y disponibilidad de talento humano, bienes y servicios de salud, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional. Cuando las acciones requeridas para superar dichas circunstancias tengan que ver con bienes en salud, la regulación que se expida deberá fundamentarse en razones de urgencia extrema. Lo dispuesto en este artículo podrá financiarse con los recursos que administra el Fosyga o la entidad que haga sus veces, o por los demás que se definan.”

⁶ “**Artículo 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016. Medidas sanitarias.** Con el objeto de prevenir o controlar la ocurrencia de un evento o la existencia de una situación que atenten contra la salud individual o colectiva, se consideran las siguientes medidas sanitarias preventivas, de seguridad y de control:

(...)”

⁷ “**Artículo 2 del Decreto Ley 4107 de 2011. Funciones.** El Ministerio de Salud y Protección Social, además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 cumplirá las siguientes:

(...)”

2020, dicho ente Ministerial prorrogó la emergencia sanitaria hasta el 31 de agosto de 2020 y hasta el 30 de noviembre de 2020, respectivamente, realizando adicionalmente otras modificaciones a las medidas sanitarias referidas en la Resolución 385.

Ante la declaratoria de pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS) del brote denominado COVID 19 (CORONAVIRUS) el Presidente de la República, junto con sus Ministros, en aplicación del artículo 215 de la Constitución Política y de lo dispuesto en la Ley 137 de 1994⁸, mediante el Decreto No. 417 del 17 de marzo del 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días, para adoptar las medidas necesarias, conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, precisándose que en su artículo 4° se señaló que el mismo regiría a partir de su publicación.

Posteriormente, el 22 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional profirió el Decreto Legislativo No. 461 *“Por medio del cual se autoriza temporalmente a los Gobernadores y Alcaldes para la reorientación de rentas y reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”*, el cual de acuerdo con sus artículos 4 y 5 rige a partir de la fecha de su publicación y puede hacerse uso de las facultades allí contenidas durante el término de la emergencia sanitaria.

Por su parte, la Alcaldía del municipio de Anapoima- Cundinamarca, el 24 de marzo de 2020, profirió el Decreto No. 102 *“Por el cual se modifican las fechas de vencimiento para el pago de los tributos territoriales de impuesto predial unificado e industria y comercio del municipio de Anapoima por la declaración del estado de emergencia económica, social y ecológica ocasionada por la pandemia covid-19, fijando nuevas fechas para el pago con descuento del impuesto predial unificado y se dictan otras disposiciones”*, habiendo citado como fundamento lo previsto en el Decreto Nacional No. 417 de 2020 y en el Decreto Legislativo No. 461 de 2020.

El Presidente de la República, junto con sus Ministros, en aplicación del artículo 215 de la Constitución Política y de lo dispuesto en la Ley 137 de 1994, mediante el Decreto No. 637 del 6 de mayo del 2020, declaró nuevamente el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el

⁸ “Por la cual se reglamentan los estados de excepción en Colombia”.

término de 30 días, contados a partir de su vigencia, para adoptar las medidas necesarias, conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, destacando que si bien los niveles de contagio se han visto disminuidos frente a las proyecciones efectuadas inicialmente por el Instituto Nacional de Salud INS, por la adopción de medidas como el aislamiento preventivo obligatorio, éstas implican una afectación al aparato productivo nacional y al bienestar de la población, cuyas consecuencias deben entrar a mitigarse.

En este orden, la Alcaldía del municipio de Anapoima- Cundinamarca, el 18 de mayo de 2020, profirió el Decreto No. 129 *“Por el cual se adiciona el artículo 1 del decreto Municipal No. 102 de 2020 por la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica ocasionada por la pandemia COVID-19, creando la opción para el pago por cuotas del impuesto predial unificado y se dictan otras disposiciones”*, habiendo citado como fundamento el Decreto Nacional 417 de 2020, el Decreto Legislativo No. 461 de 2020 y el Decreto Nacional No. 637 de 2020.

Con fundamento en el Decreto No. 637 del 6 de mayo del 2020, el Gobierno Nacional profirió el Decreto Legislativo No. 678 del 20 de mayo de 2020 *“Por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020”*, el cual de acuerdo con su artículo 4 rige a partir de la fecha de su publicación.

Por su parte, la Alcaldía del municipio de Anapoima- Cundinamarca, el 26 de mayo de 2020, profirió el Decreto No. 133 *“Por el cual se modifica el artículo 2 del Decreto Municipal No. 102 de 2020 por la declaración del estado de emergencia económica, social y ecológica ocasionada por la pandemia COVID-19, incrementando el incentivo tributario del impuesto de industria y comercio y se dictan otras disposiciones”*, sin embargo como se mencionó en los antecedentes de esta providencia este acto es objeto del proceso No. 25000-23-15-000-2020-02127-00, el cual no hace parte de esta actuación procesal.

Posteriormente, el 6 de junio de 2020, el municipio de Anapoima también profirió el Decreto No. 137 *“Por el cual se modifica el artículo 1 del Decreto Municipal N°102 de 2020 por la declaración del estado de emergencia económica, social y ecológica ocasionada por la pandemia COVID-19, incrementando el incentivo tributario del impuesto de industria y comercio y se deroga el Decreto No. 133 de 2020”*, habiendo citado como fundamento lo previsto en el Decreto Nacional No. 417 de 2020, el

25000-23-15-000-2020-01970-00 acumulado con 25000-23-15-000-2020-02275-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
DECRETOS Nos. 102 DEL 24 DE MARZO DE 2020, 129 DEL 18 DE MAYO DE 2020 Y
137 DEL 6 DE JUNIO DE 2020 DEL MUNICIPIO DE ANAPOIMA- CUNDINAMARCA

Decreto Legislativo No. 461 de 2020 y el Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo de 2020.

Conforme la jurisprudencia citada precedentemente, se procederá a determinar si los Decretos Nos. 102 del 24 de marzo de 2020, 129 del 18 de mayo de 2020 y 137 del 6 de junio de 2020 expedidos por la Alcaldía de Anapoima reúnen los requisitos de procedibilidad del medio de control denominado control inmediato de legalidad, y si ello es así, se analizará si fueron expedidos conforme los requisitos formales y materiales establecidos en la ley, en el marco de los estados de excepción decretados por el Presidente de la República a través de los Decretos 417 y 637 de 2020.

Haciendo una interpretación taxativa del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y siguiendo el derrotero del Consejo de Estado, los actos administrativos que pueden ser objeto del control inmediato de legalidad son los actos generales expedidos en ejercicio de la función administrativa y que desarrollen los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

En el presente caso, se reitera que los Estados de Excepción, fueron adoptados por el Presidente de la República a través del Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 y del Decreto No. 637 del 6 de mayo del 2020, por lo que solo se podrá ejercer el control inmediato de legalidad respecto de las disposiciones generales adoptadas por las autoridades territoriales en el marco de estos decretos que declaran el estado de excepción y de los decretos legislativos que se expidieron en desarrollo de los mismos.

Teniendo en consideración lo anterior, se procederá a analizar si los Decretos Municipales de Anapoima Nos. 102 del 24 de marzo de 2020, 129 del 18 de mayo de 2020 y 137 del 6 de junio de 2020 reúnen los presupuestos referidos.

(i) Que se trate de un acto de contenido general

Conforme a lo señalado por el Consejo de Estado, el acto administrativo de contenido general es aquel que tiene indeterminación respecto de los sujetos destinatarios del mismo, pues se expide siempre para un grupo indeterminado de personas a quienes les crea, extingue o modifica una situación jurídica. Señaló expresamente la Alta Corporación⁹:

⁹ Sentencia del 5 de julio de 2018 del Consejo de Estado Sección Segunda, Subsección A, C.P. Dr. Gabriel Valbuena Hernández, expediente No. **110010325000201000064 00 (0685-2010)**.

“(…) Clasificación de los actos administrativos de acuerdo con su contenido particular o general.

a) Actos administrativos particulares. Nuestra legislación² es especialmente exigente en lo que se refiere a la fundamentación de los actos administrativos de contenido particular. En el artículo 35 del C.C.A. se establece al efecto que “ ... habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que deberá ser motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares”.

*b) Actos administrativos generales. Respecto de los actos administrativos de carácter general, en razón a su naturaleza y alcance, **por regla general es suficiente tener como motivación en ellos la indicación de sus fundamentos legales y de su objeto**, salvo que exista una disposición en la ley que ordene una motivación diferente, tal como lo precisado la jurisprudencia de esta Corporación*

La Sala, reitera que los actos administrativos generales son aquellos que crean, modifican o extinguen una situación jurídica abstracta o impersonal, que no puede vincularse en forma directa e inmediata con una persona determinada o determinable. Uno de los factores que suele asociarse erradamente a la determinación de actos de esta naturaleza es la cantidad de personas que se ven afectadas por la manifestación de voluntad de la administración, sin embargo ello no es característico de los mismos ya que lo que los define es «[...] la abstracción o indeterminación individual de sus destinatarios o de las personas que pueden resultar cobijadas por el acto [...]».

Al examinar el contenido de los decretos objeto de análisis, que fueron transcritos en líneas precedentes, se observa que constituyen unas decisiones administrativas de carácter general, pues amplían las fechas para pagar con descuento el impuesto predial y el de industria y comercio, igualmente amplía las fechas para la presentación y pago de los agentes retenedores, y permite el pago por cuotas de los mencionados tributos en el municipio, lo cual denota que las medidas adoptadas cobijan a todos los sujetos pasivos del impuesto predial y el de industria y comercio en el municipio de Anapoima, siempre que cumplan algunas condiciones previstas, por lo que se cumple con el requisito de procedibilidad analizado.

(ii) Que el acto administrativo general sea expedido en ejercicio de la función administrativa

El concepto de función administrativa ha sido desarrollado por el Consejo de Estado¹⁰ como “*aquella actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones*”; y en el presente caso los Decretos Nos. 102 del 24 de marzo de 2020, 129 del 18 de mayo de 2020 y 137 del 6 de junio

¹⁰ Sentencia del 11 de mayo de 2020 del Consejo de Estado – Sala Especial de Decisión No. 10, C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, expediente No. 11001-03-15-000-2020-00944-00.

de 2020 fueron expedidos por el Alcalde de municipio de Anapoima, citando como sustento normativo lo dispuesto en el artículo 315 de la Constitución Política, el cual prevé las atribuciones de los alcaldes; y en el Decreto Legislativo 461 de 2020 *“Por medio del cual se autoriza temporalmente a los Gobernadores y Alcaldes para la reorientación de rentas y reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”*, por lo que se evidencia que el acto administrativo fue expedido en cumplimiento de funciones administrativas.

(iii) Que el acto administrativo sea expedido en desarrollo de los decretos legislativos proferidos en estados de excepción

Se resalta que el Decreto de Anapoima No. 102 del 24 de marzo de 2020, se profirió citando como fundamentos jurídicos el artículo 29 del Acuerdo Municipal No. 008 de 2017; el artículo 2 del Acuerdo Municipal No. 14 de 2018; el Decreto Nacional 417 de 2020; y el Decreto Legislativo 461 de 2020.

Por su parte el Decreto de Anapoima No. 129 del 18 de mayo de 2020, se profirió citando como fundamentos jurídicos el artículo 1° del Decreto Municipal No. 102 de 2020; el Decreto Nacional 417 de 2020; el Decreto Legislativo 461 de 2020; y el Decreto Nacional 637 de 2020.

Asimismo, el Decreto de Anapoima No. 137 del 6 de junio de 2020, se profirió citando como fundamentos jurídicos el artículo 1° del Decreto Municipal No. 133 de 2020; el Decreto Nacional 417 de 2020; el Decreto Legislativo 461 de 2020; el Decreto Nacional 749 de 2020; y el Decreto Legislativo 678 de 2020.

De acuerdo con lo anterior, se observa que los Decretos Nos. 102, 129 y 137 de 2020, se profirieron teniendo como fundamento lo dispuesto en el Decreto Legislativo No. 461 de 2020, además el Decreto No. 137 de 2020 también tuvo como fundamento lo previsto en el Decreto Legislativo No. 678 de 2020, en este orden, este requisito también se encuentra satisfecho.

(iv) Análisis de fondo del control inmediato de legalidad

Como quiera que la Sala ha verificado que los Decretos Municipales de Anapoima Nos. 102, 129 y 137 de 2020 cumplen los presupuestos para la procedibilidad del medio de control objeto de este proceso, se descende en el respectivo estudio de fondo sobre su legalidad.

En este orden, se destaca que el Decreto Legislativo 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*” contempló:

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

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

Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuesta les 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.*

Artículo 4. Vigencia. *El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.”* (Subrayado fuera de texto).

Sobre el citado decreto legislativo la Corte Constitucional profirió la sentencia C-169 del 10 de junio de 2020 disponiendo:

“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.”

Como ha sido expuesto por la doctrina los tributos tienen 5 elementos, el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa, último que ha sido definido así:

“Se entiende por tarifa una magnitud establecida en la ley para que, aplicada a la base gravable, sirve para determinar la cuantía del tributo.

Como puede observarse, la tarifa y la base gravable son términos correlativos, pues el uno implica al otro. Son en definitiva los dos términos de una fórmula matemática, cuyo resultado es la cuantía del tributo correspondiente.”¹¹

Sobre el particular, el Acuerdo 8 de 2017 del Concejo del municipio Anapoima-Cundinamarca, que contiene el Estatuto Tributario Municipal, prevé en sus artículos 28, 52 y 66 las tarifas para el cálculo del impuesto predial, para el impuesto de industria y comercio, y para las retenciones del impuesto de industria y comercio, respectivamente.

En cuanto al beneficio por pronto pago que se puede otorgar por parte del sujeto activo del tributo a los contribuyentes el Consejo de Estado¹² ha indicado:

“El descuento por pronto pago es un estímulo fiscal al cumplimiento del deber formal de declarar y a la satisfacción de la obligación sustancial dentro de un determinado lapso de tiempo. Consiste en permitirle a los contribuyentes “que declaren y paguen la totalidad del impuesto por el año gravable de 1996, a más tardar el 30 de abril de 1996...”, restar del impuesto a cargo determinado en su liquidación privada, un porcentaje a título de descuento, que disminuye el valor que efectivamente deben cancelar.”

Asimismo, la Alta Corporación¹³ ha precisado respecto al aludido beneficio que:

“Lo anterior no quiere decir que los municipios no sean competentes para establecer beneficios por pronto pago respecto de la sobretasa ambiental como

¹¹ BRAVO ARTEGA, Juan Rafael. Nociones Fundamentales de Derecho Tributario. Editorial Legis, Tercera Edición, página 285.

¹² Sentencia del 13 de marzo de 2003 proferida en el expediente No. 25000-23-27-000-2000-00672-01(13043); C.P. Dr. Juan Ángel Palacio Hincapié.

¹³ Sentencia del 29 de mayo de 2014 proferida en el expediente No. 73001-23-31-000-2010-00391-01(18738); C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

carga adicional del impuesto predial, puesto que en vigencia de la Constitución Política de 1991 y, concretamente, del artículo 294, para la Sala, la potestad de las entidades territoriales para fijar exenciones o tratamientos preferenciales debe interpretarse de manera amplia, pues, a diferencia de la potestad para fijar los tributos, la potestad para conceder exenciones o tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales es plena para estas y restringida para la Ley.¹⁴

De acuerdo con lo anterior, también resulta procedente destacar sobre el poder tributario de las entidades territoriales, que a partir de la Constitución Política de 1991 se convirtió “...el municipio en el eje cardinal de la organización territorial, al otorgarle competencias importantes en materia de gasto y permitirle gravar de manera exclusiva manifestaciones de riqueza, como ocurre con la propiedad inmueble, de conformidad con el artículo 317.”¹⁵

En este orden, si bien de conformidad con lo previsto en el literal d) del artículo 313 de la Constitución Política los concejos municipales son los competentes para votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos del ente territorial y por ende desarrollar sus elementos, tales como la tarifa, en virtud del Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020 los gobernadores y alcaldes han sido facultados para que puedan reducir las tarifas de los impuestos, desde la vigencia de dicho decreto y mientras dure la emergencia sanitaria decretada en el país, marco en el cual también es admisible que el sujeto activo de los tributos, como lo son el predial y el de industria y comercio, en el ejercicio de la potestad tributaria que ostentan procedan a la concesión de beneficios tributarios relativos al recaudo como lo es el descuento por pronto pago, como un estímulo fiscal para dicho recaudo, lo cual en una época como la que atraviesa el país y el mundo alivia las obligaciones de los respectivos contribuyentes.

Así las cosas, se verifica que ante las circunstancias generadas por la pandemia del COVID-19 y que determinaron la declaratoria del Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional efectuado en dos oportunidades mediante los Decretos 417 y 637 de 2020, era dable para la Alcaldía de Anapoima- Cundinamarca (i) ampliar las fechas para el pago con descuento del impuesto predial unificado del municipio en la vigencia 2020, siempre

¹⁴ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. M.P.: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS. Sentencia Doce (12) de julio de dos mil doce (2012). Radicación:250002327000200691369-01. No Interno: 17502. Demandante: COLMINAS S.A. Demandado: MUNICIPIO DE CUCUNUBÁ. Asunto: ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

¹⁵ PIZA RODRÍGUEZ, Julio Roberto. Régimen impositivo de las entidades territoriales en Colombia. Universidad Externado de Colombia, Primera Edición, página 42.

que se encuentren a paz y salvo a 31 de diciembre de 2019, precisando que el cobro de los respectivos intereses para quienes no realicen el pago del tributo se calculara desde el 1 de septiembre de 2020; (ii) ampliar las fechas para el pago con descuento del impuesto de industria y comercio en el municipio que debe realizarse en el año 2020 respecto a la vigencia 2019; (iii) ampliar la fechas para la presentación y pago de las declaraciones de los agentes retenedores del impuesto de industria y comercio; (iv) permitir el pago a cuotas del impuesto predial de la vigencia 2020, siempre que se encuentren a paz y salvo a 31 de diciembre de 2019, se efectuó la respectiva solicitud hasta el último día hábil de junio de 2020, excluir la aplicación simultanea de este beneficio con el de pronto pago, y la exigencia del pago puntual de las cuotas, so pena del cobro de la totalidad de la obligación al momento del incumplimiento; y (v) permitir el pago a cuotas del impuesto de industria y comercio que debe realizarse en el año 2020 respecto a la vigencia 2019, siempre que se efectuó la respectiva solicitud hasta el último día hábil de agosto de 2020, excluir la aplicación simultanea de este beneficio con el de pronto pago, la exigencia del pago puntual de las cuotas, so pena del cobro de la totalidad de la obligación al momento del incumplimiento y definir que puede diferirse el pago hasta en 12 cuotas; en la medida que no contradicen lo dispuesto en el Decreto Legislativo 461 de 2020.

Lo anterior, máxime cuando fueron decisiones adoptadas en el período con que se cuenta con las facultades dadas en el referido Decreto Legislativo 461 de 2020, esto es mientras esté declarada la emergencia sanitaria en el país por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, que como se señaló con antelación, está declarada en el país hasta el 30 de noviembre de 2020.

Adicional a lo anterior, como quiera que el Decreto Municipal de Anapoima No. 137 de 2020 también tiene como fundamento el Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo de 2020, se advierte que el mismo dispone:

*“Artículo 6. **Facultad para diferir el pago de obligaciones tributarias.** Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que, durante el término de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno Nacional mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 difieran hasta en doce (12) cuotas mensuales, y sin intereses, el pago de los tributos de propiedad de sus entidades territoriales, teniendo como última cuota la correspondiente al mes de junio de 2021.”*
(Subrayado fuera de texto).

Respecto al mencionado decreto legislativo la Corte Constitucional profirió la sentencia C-448 del 15 de octubre de 2020 en la que se resolvió:

“Primero. Declarar EXEQUIBLES los artículos 1, 3, 4, 5 y 10 del Decreto Legislativo 678 del veinte (20) de mayo de 2020.

Segundo. Declarar EXEQUIBLE el artículo 2 del Decreto Legislativo 678 del veinte (20) de mayo de 2020, en el entendido de para el ejercicio de las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes de que trata dicho artículo no se puede prescindir, cuando sea del caso, de las autorizaciones de las asambleas departamentales y concejos municipales.

Tercero. Declarar EXEQUIBLE el artículo 8 del Decreto Legislativo 678 del veinte (20) de mayo de 2020, en el entendido de que los recursos provenientes de la sobretasa al ACPM distribuida a los departamentos y el Distrito Capital serán destinados a atender la emergencia económica declarada por el Decreto Legislativo 637 de 2020.

Cuarto. Declarar INEXEQUIBLES los artículos 6, 7 y 9 del Decreto Legislativo 678 del veinte (20) de mayo de 2020.”

En este orden, como quiera que el municipio de Anapoima al proferir el Decreto 137 del 6 de junio de 2020 permitió el pago por cuotas del impuesto de industria y comercio hasta en 12, se observa que se encuentra ajustado al Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo de 2020, bajo el principio de conexidad, mientras éste estuvo vigente, pues los efectos de su inexecutable son hacia el futuro.

No obstante lo anterior, es del caso destacar que la facultad otorgada a los Alcaldes en el artículo 6 del Decreto Legislativo 678 de 2020 sólo podía ejercerse durante el término de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, que dispone:

“Artículo 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

Artículo 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.

Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá de las operaciones presupuesta les necesarias para llevarlas a cabo.

Artículo 4. El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.
(Subrayado fuera de texto).

Al respecto se verifica que el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 fue publicado en el Diario Oficial No. 51.306 del 6 de mayo de 2020¹⁶, por lo que los 30 días calendario de la Emergencia Económica, Social y Ecológica se cumplieron el 4 de junio de 2020, por lo que sólo hasta dicha fecha era posible invocar el ejercicio de la facultad conferida en el artículo 6 del Decreto Legislativo 678 de 2020.

Así las cosas, como quiera que el Decreto No. 137 de Anapoima, fue proferido el 6 de junio de 2020, superó la fecha en que podía ejercerse la facultad conferida en el Decreto Legislativo 678 de 2020, por lo que es del caso declarar la nulidad de este acto.

De acuerdo con lo expuesto, se procederá a **declarar ajustado a derecho** el Decreto No. 102 del 24 de marzo de 2020, del municipio de Anapoima-Cundinamarca *“Por el cual se modifican las fechas de vencimiento para el pago de los tributos territoriales de impuesto predial unificado e industria y comercio del municipio de Anapoima por la declaración del estado de emergencia económica, social y ecológica ocasionada por la pandemia covid-19, fijando nuevas fechas para el pago con descuento del impuesto predial unificado y se dictan otras disposiciones”*, y el Decreto No. 129 del 18 de mayo de 2020, del municipio de Anapoima- Cundinamarca *“Por el cual se adiciona el artículo 1 del decreto Municipal No. 102 de 2020 por la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica ocasionada por la pandemia COVID-19, creando la opción para el pago por cuotas del impuesto predial unificado y se dictan otras disposiciones”*, y de otra parte se **declarará la nulidad** del Decreto No. 137 del 6 de junio de 2020, del municipio de Anapoima- Cundinamarca *“Por el cual se modifica el artículo 1 del Decreto Municipal N°102 de 2020 por la declaración del estado de emergencia económica, social y ecológica ocasionada por la pandemia COVID-19, incrementando el incentivo tributario del impuesto de industria y comercio y se deroga el Decreto No. 133 de 2020”*.

Finalmente, teniendo en consideración que la Sala Plena de este Tribunal en sesión del 31 de marzo de 2020, dispuso que una vez fueren aprobadas las sentencias proferidas en los controles inmediatos de legalidad, las mismas sólo serían suscritas por la Presidente de la Corporación y el respectivo Magistrado Ponente, se procederá conforme a ello.

¹⁶ <http://svrpubindc.imprensa.gov.co/diario/view/diariooficial/consultarDiarios.xhtml>.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala Plena, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: DECRÉTASE LA ACUMULACIÓN del proceso No. 25000-23-15-000-2020-02275-00 al No. 25000-23-15-000-2020-01970-00, ambos a cargo del Despacho de la Magistrada Ponente.

SEGUNDO: DECLÁRASE que el Decreto No. 102 del 24 de marzo de 2020, del municipio de Anapoima- Cundinamarca *“Por el cual se modifican las fechas de vencimiento para el pago de los tributos territoriales de impuesto predial unificado e industria y comercio del municipio de Anapoima por la declaración del estado de emergencia económica, social y ecológica ocasionada por la pandemia covid-19, fijando nuevas fechas para el pago con descuento del impuesto predial unificado y se dictan otras disposiciones”*, y el Decreto No. 129 del 18 de mayo de 2020, del municipio de Anapoima- Cundinamarca *“Por el cual se adiciona el artículo 1 del decreto Municipal No. 102 de 2020 por la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica ocasionada por la pandemia COVID-19, creando la opción para el pago por cuotas del impuesto predial unificado y se dictan otras disposiciones”*, se ajustan a derecho, conforme a lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

TERCERO: DECLÁRASE LA NULIDAD del Decreto No. 137 del 6 de junio de 2020, del municipio de Anapoima- Cundinamarca *“Por el cual se modifica el artículo 1 del Decreto Municipal N°102 de 2020 por la declaración del estado de emergencia económica, social y ecológica ocasionada por la pandemia COVID-19, incrementando el incentivo tributario del impuesto de industria y comercio y se deroga el Decreto No. 133 de 2020”*, conforme a lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

CUARTO: Por Secretaría de la Sección Cuarta de este Tribunal, **notifíquese** por correo electrónico esta decisión al Ministerio Público y al Alcalde Municipal de Anapoima- Cundinamarca.

25000-23-15-000-2020-01970-00 acumulado con 25000-23-15-000-2020-02275-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
DECRETOS Nos. 102 DEL 24 DE MARZO DE 2020, 129 DEL 18 DE MAYO DE 2020 Y
137 DEL 6 DE JUNIO DE 2020 DEL MUNICIPIO DE ANAPOIMA- CUNDINAMARCA

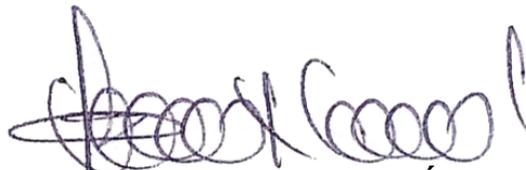
QUINTO: En firme, archívese el expediente. Déjense las constancias del caso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sesión virtual de la fecha.
Las firmas del documento son digitalizadas y se incorporan por cada magistrada.



GLORIA ISABEL CÁCERES MARTÍNEZ
Magistrada Ponente



AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Presidente



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

Bogotá D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil veinte (2020)

Expedientes Acumulados: 25000-23-15-000-2020-01970-00 y 25000-23-15-000-2020-02275-00
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que remite: Alcalde municipal de Anapoima (Cundinamarca)
Actos administrativos: Decretos Nos 102 del 24 de marzo, 129 del 18 de mayo y 137 del 6 de junio de 2020

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO

Con el debido respeto que merece la decisión tomada por la Sala Plena contenida en la providencia de la fecha proferida dentro del proceso de la referencia, por el presente salvo voto parcial frente a esa decisión en cuanto resolvió declarar ajustados al ordenamiento legal los Decretos Nos. 102 del 24 de marzo y 129 del 18 de mayo, ambos de 2020, expedidos por el alcalde municipal de Anapoima (Cundinamarca).

Las razones que sustentan el presente salvamento son las siguientes:

En la decisión de la cual me aparto se concluyó que el alcalde municipal de Anapoima sí estaba legalmente facultado, específicamente por el Decreto Legislativo 461 de 2020, para modificar parcial y temporalmente las normas del estatuto de rentas municipal que establecían las fechas de pago e incentivos fiscales de los impuestos predial unificado y declaración de industria y comercio, sin necesidad de acudir al concejo municipal. Ello, como quiera que la ampliación del plazo para el cumplimiento de las obligaciones tributarias implica la disminución de las tarifas con ocasión del beneficio por pronto pago.

Contrario a lo indicado en la providencia objeto de discusión, considero que procedía declarar no ajustados a derecho los Decretos Nos. 102 del 24 de marzo y 129 del 18 de mayo, ambos de 2020, a través de los cuales el alcalde del municipio de Anapoima modificó el calendario tributario y extendió el descuento por pronto pago, toda vez que carecía de competencia para ello, puesto que el Decreto Legislativo 461 de 2020, que le sirvió de fundamento para la expedición, lo facultó para disminuir la tarifa de los tributos municipales, presupuesto fáctico distinto.

En efecto, de conformidad con el artículo 338 de la Constitución Política, «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». El anterior mandato resulta concordante con los

artículos 150¹ (numerales 11 y 12), 300² (numeral 4) y 313³ (numeral 4) de la Constitución Política, que respectivamente establecen las funciones del congreso, las asambleas y los concejos municipales, respecto de los tributos.

De tales preceptos, la Corte Constitucional ha concluido que no hay tributo sin representación, en atención al carácter democrático del sistema constitucional colombiano, lo que implica que solamente los organismos de representación popular pueden imponer tributos⁴ y establecer sus elementos estructurales, a saber:

(i) Sujeto activo: quien tiene la facultad de crear y regular un impuesto, el acreedor del mismo y el beneficiario del recurso⁵.

(ii) Sujeto pasivo: quien paga formalmente el impuesto y quien debe soportar las consecuencias económicas del gravamen⁶.

(iii) Hecho generador: situación de hecho indicadora de la capacidad contributiva y creadora de la obligación tributaria⁷.

(iv) Base gravable: magnitud del hecho gravado, al cual se le aplica la correspondiente tarifa para liquidar el monto de la obligación tributaria⁸.

(v) Tarifa: monto que se aplica a la base gravable para determinar el valor final del tributo⁹.

Tratándose de la fijación de tributos en el orden territorial, la competencia es concurrente entre el Congreso de la República, las asambleas departamentales y los concejos municipales, en atención a los principios constitucionales de república unitaria y autonomía de las entidades territoriales.

Además, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha decantado que dichas potestades se ejercen de la siguiente forma: «será preceptivo que la ley establezca los elementos mínimos para que la actividad de los entes de representación territorial se lleve a cabo siguiendo parámetros objetivos, siendo dichos elementos, por lo menos, la i) autorización para la creación del tributo y la ii) determinación del hecho gravable. A partir de esta base normativa, será posible que los cuerpos de representación territorial complementen la regulación legal al establecer los sujetos, la tarifa y la base gravable del mismo»¹⁰.

De otro lado, de conformidad con el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, son funciones de los concejos: «establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y

1 **Artículo 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración 12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.

2 **Artículo 300.** Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas: (...) 4°. Decretar, de conformidad con la Ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales.

3 **Artículo 313.** Corresponde a los concejos: (...) 4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.

4 C. Const., Sent. C-891, Oct. 31/12 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

5 C. Const., Sent. C-260, May. 6/15 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

6 C. Const., Sent. C-115, Feb. 26/03 M.P. Eduardo Montealegre Lynett

7 C. Const., Sent. C-987, Dic. 9/99 M.P. Alejandro Martínez Caballero

8 C. Const., Sent. C-412, Sep. 4/96 M.P. Alejandro Martínez Caballero

9 C. Const., Sent. C-537, Nov. 23/95 M.P. Hernando Herrera Vergara

10 C. Const., Sent. C-459, Jul. 17/13 M.P. Alberto Rojas Ríos

sobretasas, de conformidad con la ley». A su vez, el artículo 91 *ibídem* dispone que es función del alcalde, entre otras, reglamentar los acuerdos municipales.

En este punto, es importante recordar que el Decreto Legislativo 461 de 2020 concedió la facultad temporal a alcaldes y gobernadores de modificar las tarifas de los impuestos territoriales, sin tener que acudir a las asambleas o concejos, lo que no otorgaba competencia para variar otros elementos del tributo.

Por tal razón, se concluye que el alcalde del municipio de Anapoima excedió la competencia otorgada por el Decreto Legislativo 461 de 2020 que lo facultó para disminuir la tarifa del tributo, entendida como el porcentaje que se aplica a la base gravable para determinar el valor final de este. En su lugar, modificó las fechas de declaración y pago de los impuestos municipales, y en algunos casos, extendió los descuentos por pronto pago, los cuales habían sido fijados por el concejo municipal mediante Acuerdos 004 de 2015, 008 de 2017 y 14 de 2018.

En este punto es preciso recordar que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha definido el descuento por pronto pago como: «un estímulo fiscal al cumplimiento del deber formal de declarar y a la satisfacción de la obligación sustancial dentro de un determinado lapso de tiempo»¹¹. Tratándose de entidades territoriales, este incentivo debe ser concedido por las asambleas departamentales y los concejos municipales, en virtud de lo dispuesto en los artículos 294¹² y 338 de la Constitución Política.

En tal entendido, el descuento por pronto pago es un incentivo, pues otorga a los contribuyentes una disminución en el valor a pagar si la obligación tributaria se cancela dentro de un tiempo determinado, sin modificar la tarifa, ya que se reitera, este es el monto que se aplica a la base gravable para establecer el valor del impuesto. Por tal razón, aunque ambas inciden en la suma que finalmente debe pagar el contribuyente como obligación tributaria, se trata de dos conceptos independientes.

El suscrito no desconoce que como fundamento del Decreto 417 de 2020, a través del cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, se indicó que el brote de coronavirus covid-19 configura una pandemia que representa una amenaza global a la salud pública con afectaciones al sistema económico. En la mencionada normativa también se sostuvo que, el 42.4% de los colombianos trabajan por cuenta propia y el 56.4% no son asalariados, pues sus ingresos dependen del trabajo diario en actividades que se han visto repentinamente restringidas por las medidas necesarias para controlar el escalamiento de la pandemia, sin que cuenten con mecanismos para reemplazar los ingresos que actualmente han dejado de percibir.

Igualmente, señaló que la pandemia del covid-19 ha impactado en los mercados nacionales e internacionales, con fuertes consecuencias en el mercado laboral, en el comercio y en las empresas, lo que ha implicado una reducción del flujo de caja de personas y empresas, que a su vez puede generar el incumplimiento de pagos, obligaciones y compromisos previamente adquiridos, siendo necesaria la promoción de mecanismos que permitan impulsar las actividades productivas y mitigar el impacto económico que la crisis conlleva.

11 C.E., Sec. Cuarta, Sent. 2000-00672 mar. 13/2003 M.P. Juan Ángel Palacio Hincapié

12 **Artículo 294.** La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales.

A su vez, en el Decreto 461 de 2020 se expuso que la pandemia del covid-19 afecta el empleo, las diferentes actividades económicas y el ingreso de los habitantes, lo que puede generar el incumplimiento de compromisos previamente adquiridos, siendo necesario establecer mecanismos que permitan mitigar el impacto económico negativo.

Sin embargo, la persecución de tal finalidad por parte de las autoridades territoriales no puede desconocer el ordenamiento jurídico superior, tanto el ordinario, como el extraordinario expedido en virtud del estado de excepción, y especialmente el decreto legislativo que pretende desarrollar. En consecuencia, no pueden los alcaldes y gobernadores, alegando que pretenden conjurar la crisis económica generada por la pandemia del covid-19, desconocer las competencias de cada autoridad o hacer suyas funciones que han sido asignadas a las asambleas y concejos.

Por tal razón, si el alcalde de Anapoima consideraba necesario modificar el calendario tributario y extender el descuento por pronto pago, como una medida adecuada para mitigar los efectos nocivos que en materia económica ha generado el covid-19 en los contribuyentes de su municipio, era su deber convocar al concejo municipal para efectuar los cambios temporales en el estatuto de rentas, pero no podía directamente, vía decreto, efectuar dichas variaciones, pues ni el ordenamiento jurídico ordinario, ni el extraordinario expedido en atención al estado de excepción le concedió facultad para ello, lo que implica que se extralimitó en la facultad reglamentaria concedida por el Decreto Legislativo 461 de 2020, y desconoció los principios de legalidad y potestad tributaria en cabeza del concejo, razón suficiente para declarar no ajustado a derecho los Decretos Nos. 102 del 24 de marzo y 129 del 18 de mayo, ambos de 2020.

Finalmente, es menester poner de presente que la Corte Constitucional mediante sentencia C-169 de 2020¹³ declaró la exequibilidad condicionada del artículo 2.º 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».

En este orden de ideas, adicional a los argumentos ya expuestos para declarar no ajustado a derecho el decreto objeto de análisis, se verifica que el mismo modificó el Acuerdo 004 de 2015, facultad que no concedió el Decreto Legislativo 461 de 2020, según lo sostuvo la Corte Constitucional en la sentencia referida, lo que también conlleva a predicar su ilegalidad.

En los anteriores términos dejo consignado mi salvamento de voto parcial.



JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

EXPEDIENTE N.º	250002315000202001970-00 250002315000202002275-00
NATURALEZA DEL ASUNTO OBJETO DE CONTROL	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DECRETO 102 DE MARZO 24 DE 2020 DECRETO 129 DE MAYO 18 DE 2020 DECRETO 137 DE JUNIO 6 DE 2020
ENTIDAD MAGISTRADO PONENTE	MUNICIPIO DE ANAPOIMA GLORIA ISABEL CÁCERES MARTÍNEZ

SALVAMENTO DE VOTO

Con el respeto debido por la decisión mayoritaria de la Sala, a continuación, expongo en forma breve las razones por las cuales, salvo voto en la sentencia de 23 de noviembre de 2020, frente al control inmediato de legalidad de los Decretos 102, 129 y 137 del 2020, expedidos por el alcalde de Anapoima – Cundinamarca.

En mi criterio, debía declararse la ilegalidad de los Decretos 102 y 129 de 2020 por cuanto, con su expedición, el Alcalde excedió las facultades extraordinarias que le fueron dadas mediante el Decreto Legislativo 461 de 2020.

El artículo 2 del Decreto 461 de 2020 expresamente señaló:

“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.”

La Corte Constitucional mediante sentencia de constitucionalidad n.º 169 del 10 de junio de 2020, declaró la exequibilidad condicionada del artículo transcrito, *“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”*.

El Alcalde de Anapoima, con fundamento en el artículo 2 del Decreto 461 de 2020, profirió los Decretos 102 y 129 de 2020, por medio de los cuales modificó, por la vigencia 2020, los vencimientos, incentivos y pago por cuotas de los impuestos predial e industria y comercio, avisos y tableros.

Contrario a lo señalado en la providencia de la que me aparto, considero que, aunque el Alcalde cita como fundamento de tales medidas el Decreto Legislativo 461 de 2020, lo cierto es que el artículo 2 de esa norma le otorgó a los gobernadores y alcaldes la facultad exclusiva para reducir, sin autorización de la Asamblea y Concejo, las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales.

En ese sentido, y como quiera que las medidas adoptadas en el acto administrativo objeto de análisis son diferentes de las autorizadas en el Decreto Legislativo, era procedente declarar la ilegalidad de estas, en tanto que, el alcalde carece de competencia para adoptar tales medidas.

En lo que respecta al Decreto 137 del 6 de junio de 2020, considero que era improcedente el control inmediato de legalidad por cuanto no cumple los requisitos previstos en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 151 (14) de la Ley 1437 de 2011, porque este acto

SALVAMENTO DE VOTO

administrativo no se profirió durante la vigencia de ninguno de los estados de emergencia económica, social y ecológica decretados por el Gobierno Nacional mediante los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020 y 637 del 6 de mayo de 2020.

En esta misma línea puede verse auto del 28 de agosto de 2020, proferido por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión n.º 22 del 28 de agosto de 2020, con ponencia del Dr. Luis Alberto Álvarez Parra, en proceso identificado con radicado n.º 11001-03-15-000-2020-03833-00, en el que se dijo:

“2.2.4. Sobre el cuarto y último requisito de procedibilidad, es menester precisar que el Presidente de la República, en ejercicio de las atribuciones previstas en el artículo 215 de la carta, expidió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual, declaró el Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días, como medida de contención para enfrentar la llegada al país del brote epidemiológico por coronavirus, COVID-19, calificado como pandemia por la Organización Mundial de la Salud- OMS, el pasado 12 de marzo y, posteriormente, mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 declaró un segundo Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dentro del mismo ámbito territorial y tiempo de vigencia para hacer frente a los efectos negativos de dicha coyuntura en el país. En virtud de ambos, el gobierno nacional quedó facultado para expedir decretos legislativos tendientes a conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, los cuales son objeto de control automático de constitucionalidad en la jurisdicción constitucional, mientras que, de conformidad con el artículo 136 del CPACA, corresponde a esta jurisdicción conocer, a través del medio de 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».

En el presente caso, se tiene que la Resolución No. 20201300037007 de 15 de julio de 2020 no fue dictado durante alguno de los estados de excepción referidos, tal como lo exige el artículo 136 del CPACA, para habilitar su control inmediato de legalidad, en cuanto el primero de tales Estados de Emergencia Económica, Social y Ecológica rigió en el país entre el 17 de marzo y el 17 de abril de 2020, mientras que el segundo estuvo vigente entre el 6 de mayo y el 6 de junio del mismo año, en tanto que la Resolución No. 20201300037007 fue expedida el 15 de julio siguiente, es decir, más de un mes después de concluido este último, de modo tal que no se observa satisfecho este requisito para asumir su conocimiento a través de este medio de control”.

Igual consideración puede consultarse en auto del 27 de agosto de 2020, proferido por el Dr. Carmelo Perdomo Cuéter en el CIL n.º 110001031500020200372300.

Por lo anterior, me aparto de la decisión mayoritaria y, en consecuencia, en mi opinión los Decretos 102 y 129 de 2020 debían ser declarados ilegales; y frente al Decreto 137 de 2020 era improcedente el control inmediato de legalidad, según lo expuesto.

Con todo comedimiento,



LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Magistrado

Fecha up supra