



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA

SALA PLENA

MAGISTRADO PONENTE: JORGE LEÓN ARANGO FRANCO

Medellín, veinticinco (25) de junio de dos mil veinte (2020)

Medio de control:	Control inmediato de legalidad
Naturaleza:	Revisión de legalidad del Decreto Nro. 043 del 27 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Amagá-Antioquia-, " <i>Por medio de la cual se establecen unos incentivos Tributarios frente al pago del Impuesto de Industria y Comercio y Predial Unificado en el Municipio de Amagá-Antioquia</i> "
Radicado:	05001 23 33 000 2020 01500 00
Instancia:	Única instancia
Sentencia	Nro. 10
Tema:	<i>Declaratoria de Estado de Excepción. Control inmediato de legalidad de los actos administrativos expedidos por los entes territoriales.</i>
Decisión:	<i>Declara ajustado parcialmente al ordenamiento jurídico el Decreto objeto de control inmediato de legalidad</i>

1. ASUNTO.

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Antioquia a efectuar el control inmediato de legalidad del Decreto No. 043 del 27 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Amagá - Antioquia- "*Por medio del cual se establecen unos incentivos Tributarios frente al pago del Impuesto de Industria y Comercio y Predial Unificado en el Municipio de Amagá-Antioquia*", expedido por el Alcalde de dicha localidad.

2. ANTECEDENTES.

2.1. Del Decreto objeto de control.

El Alcalde del Municipio de Amagá-Antioquia-, el 13 de mayo de 2020, vía correo electrónico remitió a esta Corporación copia del Decreto No. 043 del 27 de marzo de 2020, con el fin de que se adelante el correspondiente control inmediato de legalidad en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011. El contenido de la norma es el siguiente:

"(...)

**DECRETO Nro.043
MARZO 27 DE 2020**

**POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN UNOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS
FRENTE AL PAGO DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y PREDIAL
UNIFICADO EN EL MUNICIPIO DE AMAGÁ – ANTIOQUIA.**

El alcalde del Municipio de AMAGÁ - Antioquia, en uso de las facultades legales y en especial las conferidas por la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020 y el Artículo 287 de la Constitución Política y las demás normas que declara el estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020.

CONSIDERANDO

- A. Que el 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud, categorizó el COVID-19, como una PANDEMIA y lo clasificó como una emergencia de salud pública de interés internacional, lo que impone a las diferentes autoridades de actuar de manera contundente para evitar la propagación del virus.
- B. El Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y adoptó medidas para hacer frente al virus.
- C. El Municipio de Amaga, se acoge a los dispuesto por el Gobierno Nacional y Departamental.
- D. Debido a lo anterior, existen sectores económicos afectados por la emergencia sanitaria y demás contribuyentes de los impuestos, generando una imposibilidad sobreviniente de pagar de forma oportuna sus obligaciones.
- E. Que el Gobierno Nacional a través del Decreto 461 del 22 de marzo autoriza temporalmente a los entes territoriales para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el Marco de la Emergencia económica decretada.
- F. Dicho decreto presidencial tiene fuerza de ley, amparado por el artículo 215 de la Constitución Política, con el único fin de conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.
- G. Que los efectos económicos negativos generados por el nuevo coronavirus COVID-19 requieren de la atención y concurso de las entidades territoriales a través de la adopción de medidas extraordinarias que contribuyan a financiar las acciones para enfrentar las consecuencias adversas económicas y sociales generadas por esta pandemia, así como a mitigar sus efectos.
- H. Se ha identificado limitaciones presupuestales en especial el Flujo de Caja, que impiden la asignación eficiente y urgente de los recursos que demandan la actual circunstancia señalada en el Decreto 417 de 2020, por el cual se hace necesario una modificación normativa de orden temporal.
- I. Como consecuencia de la emergencia sanitaria, se generará una afectación al empleo por 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.

- J. Que la facultad 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 reducir las tarifas fijadas sin necesidad de acudir al Concejo Municipal.
- K. Que las medidas aquí tomadas provienen de las autorizaciones previstas por el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020 y en observancia de los mandatos constitucionales, con el único objetivo de conjurar la inminente crisis e impedir la extensión de sus efectos y únicamente durante la vigencia.
- L. Como los impuestos territoriales tienen diferentes escalas de aplicación y gradualidad, tanto para el impuesto predial unificado, como para el impuesto de industria y comercio, se requiere establecer una unidad de medida que sea equitativa para todos los contribuyentes sin discriminar o favorecer ciertos sectores.
- M. La unidad de medida para establecer dicho beneficio tributario de forma equitativa es un descuento porcentual sobre el valor a pagar del respectivo impuesto.
- N. Además, se hace necesario establecer otras medidas o beneficios que contribuyan a un mayor recaudo por parte de la entidad territorial, fortaleciendo la unidad de caja, el cual permita de una forma eficiente obtener recursos para afrontar la emergencia, de aquellos contribuyentes que tienen capacidad de pago.
- O. La Ley 43 de 1987 establece unas facultades de determinar unos anticipos sobre el impuesto de industria y comercio, enmarcado en el Artículo 419 del Acuerdo 200-02-01-011 de 2012.
- P. En mérito de lo anterior,

DECRETA

ARTICULO PRIMERO: Establecer un descuento del diez (10%) por ciento en la liquidación del impuesto de industria y comercio y predial unificado para la vigencia 2020, como medida de reparación a los ingresos dejados de percibir por la emergencia y por los costos adicionales ocasionados durante dicho periodo incluyendo el sostenimiento de nóminas de las empresas y establecimientos de comercio.

PARÁGRAFO: Se excluyen de dicho beneficio contemplado en el primer artículo, los productores y comercializadores de productos de la canasta familiar y productos farmacéuticos.

ARTICULO SEGUNDO: Un descuento adicional del diez (10%) por ciento para quienes paguen antes del 30 de junio de 2020 el total del impuesto predial unificado e industria y comercio a cargo de la vigencia 2020, para aquellos contribuyentes que tengan capacidad de pago y/o flujo de caja.

ARTÍCULO TERCERO: Establecer un anticipo del 40% del valor del impuesto de industria y comercio de la vigencia 2021 para aquellos contribuyentes que tengan capacidad de pago o flujo de efectivo como medida de solidaridad y cooperación para afrontar la calamidad y emergencia por parte de éste territorial, al momento de la presentación y pago de la declaración privada del impuesto, en los plazos de ampliación del nuevo decreto del Calendario Tributario, Decreto No.042 del 25 de marzo de 2020. Dicho anticipo se descontada en la declaración que se presentará en la vigencia 2021.

ARTÍCULO CUARTO: Difundir estos incentivos y mecanismos de recaudo a través de los medios electrónicos adoptados en la página web del Municipio www.amaga-antioquia.gov.co

Dado en la Alcaldía Municipal de AMAGÁ, a los veintisiete (27) días del mes de marzo de 2020.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

"Firmado por el alcalde LEONARDO DE JESÚS MOLINA RODAS en el original" (...)"

2.2. Trámite procesal.

El Despacho sustanciador, profirió auto el 14 de mayo del presente año, mediante el cual dispuso avocar conocimiento y dar inicio al trámite previsto en el artículo 185 del CPACA.

En orden a lo anterior, dispuso entre otras cosas, la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y de este Tribunal, anunciando la existencia del proceso, por el término de 10 días, durante los cuales cualquier ciudadano podría intervenir para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

Así mismo, comunicar inmediatamente la iniciación del presente asunto al Alcalde del Municipio de Amagá – Antioquia-, así como al Concejo Municipal de dicha localidad y al Gobernador de Antioquia, para que si lo consideraban oportuno intervinieran indicando las razones que en su criterio justifican la legalidad del acto que se revisa.

Atendiendo a que toda la población se halla en situación de aislamiento preventivo obligatorio (Decreto 457 del 22 de marzo de 2020), las respuestas serían recibidas a través del correo electrónico del despacho sustanciador.

En esta misma providencia, se exhortó al Municipio de Amagá – Antioquia, por conducto del señor Alcalde municipal, para que dentro del término de diez (10) días siguientes al envío del correo electrónico, remitiera copia de los trámites que antecedieron el acto demandado, y de la totalidad de los antecedentes administrativos con los que cuente la municipalidad.

Por último, correr traslado al Ministerio Público para rendir el concepto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 185 -5 - del CPACA.

Las notificaciones se surtieron vía correo electrónico el 14 de mayo de la presente anualidad, mismo día en que se publicó el aviso a la comunidad, a través de los medios dispuesto para ello.

2.3. Intervenciones.

No se realizaron intervenciones durante el trámite de la actuación.

2.4. Concepto del Ministerio Público.

El Ministerio Público a través de la Procuradora 31 Judicial II, Delegada ante el Despacho del Magistrado sustanciador, rindió concepto en el cual manifestó que, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica que se declaró en Colombia derivada de la Pandemia COVID-19, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, el cual, en su artículo segundo, dispone:

"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"

Señala que, al amparo de las facultades concedidas, el Alcalde del Municipio de Amagá expidió el acto remitido para control inmediato de legalidad, advirtiendo que la facultad concedida lo fue para reducir las tarifas de los impuestos territoriales, lo cual implica por un lado, un descuento inicial del 10% sobre la liquidación de los impuestos predial y de industria y comercio para la actual vigencia, y por otro, un descuento adicional del 10% por pronto pago, ambas con repercusiones en los valores a recaudar por dichos conceptos.

Indica que, dichas medidas resultan coherentes y proporcionales a las circunstancias que las motivan, pues van dirigidas a hacer frente a los efectos económicos negativos generados por el coronavirus COVID-19, en especial, en el derecho al mínimo vital de los hogares más vulnerables; además, anticipan la afectación al empleo por la alteración de diferentes actividades económicas de los comerciantes y empresarios así como de los ingresos de los habitantes y el cumplimiento de compromisos previamente adquiridos, consecuencia todo, de las medidas de aislamiento social, como las más efectivas en la contención de la pandemia, ante la inexistencia de vacuna o tratamiento efectivo.

Advierte que con dichas medidas, se materializan los principios de igualdad, solidaridad, dignidad humana y el trabajo, que caracterizan un Estado Social de Derecho, así como el mandato de protección a los más débiles, sin que se muestre que con los beneficios otorgados se afecte la tarifa mínima, o se persiga una finalidad distinta a la advertida en los considerandos del acto administrativo objeto de estudio.

Así mismo indica que, cumplen el requisito de transitoriedad específico de las medidas de índole tributaria expedidas con ocasión de un estado de

emergencia, teniendo en cuenta que el referido beneficio solo aplica para la vigencia fiscal de 2020, requisito de temporalidad dispuesto en el Art. 215 de la Constitución Política.

No obstante expresa que, no ocurre lo mismo con la medida contenida en el artículo tercero de su parte resolutive, referida al anticipo del 40% del valor del impuesto de industria y comercio de la vigencia 2021, pues aun cuando satisface el presupuesto de ser una medida de carácter general, expedida por autoridad del nivel territorial en ejercicio de función administrativa, no desarrolla la facultad que se deriva del Art. 2º del D.L. 461 de 2020, limitada a reducir las tarifas de los impuestos territoriales prescindiendo de la autorización del Concejo para el efecto.

El anticipo que se dispone, tal y como se anuncia en los considerandos del acto sometido a control, se corresponde con una facultad previamente asignada vía ley ordinaria – Art. 47 de la Ley 43 de 1987 a los Concejos Municipales, cuando autoriza a dichos órganos para establecer a título de anticipo del impuesto de industria y comercio, una suma hasta del cuarenta por ciento (40%) del monto del impuesto determinado por los contribuyentes en la liquidación privada, no siendo posible, entender dicha facultad implícita en el decreto legislativo que se dice desarrollar; concluyendo que el ejecutivo en cuanto dispuso un anticipo del 40% del impuesto de industria y comercio, se abrogó, so pretexto del estado de excepción, una competencia asignada por Ley al Concejo Municipal, no autorizada por la norma de excepción, no existiendo tampoco, acto del Concejo que autorice su ejercicio por el ejecutivo municipal.

Por lo anterior solicita que:

- "1. DECLARE AJUSTADOS A DERECHO los artículos 1º, 2º y 4º del Decreto 043 del 27 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde municipal de Amagá (Ant).*
- 2. DECLARAR LA NULIDAD DEL ARTÍCULO 3º del Decreto 043 del 27 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde municipal de Amagá, (Ant), por las razones expuestas en precedencia."*

Así, surtidos los trámites de rigor, procede la Sala Plena a pronunciarse de fondo, previas las siguientes,

3. CONSIDERACIONES.

3.1. Competencia.

Esta Corporación es la autoridad judicial competente para adelantar el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por las autoridades territoriales en desarrollo de los decretos legislativos emitidos durante los estados de excepción, de conformidad con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, 136 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

"Artículo 136.-Control inmediato de legalidad. *–las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, tendrán un control inmediato de legalidad ejercido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.*

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

El artículo 185 del CPACA, en general, regula el trámite de control inmediato de legalidad de actos, en particular, señala como función de la Sala Plena de esta Corporación, la siguiente:

"6. Vencido el traslado para rendir el concepto por el Ministerio Público, el Magistrado Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional". (Negritas y subrayado de la Sala)

3.2. Análisis Jurídico.

En el caso concreto, de salir avante el examen de viabilidad o procedencia del medio de control, el estudio de legalidad del acto administrativo que interesa a este proceso, se circunscribe a la confrontación de dicho 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.

3.3. Naturaleza y finalidad del control inmediato de legalidad.

El control inmediato de legalidad establecido en el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994¹ e incorporado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, es un mecanismo de control asignado al conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción.

En el marco de este instrumento judicial, es preciso analizar la existencia de relación de conexidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. De igual forma, el estudio de legalidad de los actos administrativos que se someten al control judicial, impone determinar su conformidad con las normas superiores que le sirven de fundamento, que son entre otras los mandatos constitucionales que regulan los estados de excepción (arts. 212 a 215), la Ley estatutaria de Estados de Excepción (Ley 137 de 1994), el decreto de declaratoria del estado de excepción y los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional en virtud de las facultades extraordinarias previstas en el ordenamiento constitucional para legislar por vía excepcional.

Los elementos esenciales que caracterizan este mecanismo de control, permiten definirlo como un examen jurisdiccional automático y oficioso que supone verificar lo relativo a la competencia de la autoridad que expidió el acto administrativo, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines y la sujeción a las formas, al igual que la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción.

La Corte Constitucional en sentencia C-179/94, al realizar el control previo, integral y automático de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria No. 91/92 Senado y 166/92 Cámara *"Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia"*, de acuerdo con el artículo 241-8 en concordancia con el 153 de la Constitución Política, señaló las siguientes razones de constitucionalidad de la norma que fue aprobada como artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994:

"(...) Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será

¹ *"Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia"*

ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.

Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales.

No ocurre lo mismo con el inciso 3o., el cual debe juzgarse junto con el inciso 2o. del artículo 56 de la misma ley que, dispone "Así mismo, y mientras se adopta la decisión definitiva, podrá la Corte Constitucional en pleno y dentro de los diez días siguientes a la fecha en que avocó su conocimiento, suspender, aún de oficio, los efectos de un decreto expedido durante los estados de excepción, siempre que contenga una manifiesta violación de la Constitución".

Tanto el inciso 3o. del artículo 20 como el inciso 2o. del artículo 56 del proyecto de ley estatutaria que se estudia, resultan inexecutable por los mismos motivos que se expusieron al estudiar el artículo 19 del presente proyecto de ley, que consagra la figura de la suspensión provisional de los decretos legislativos. Por tanto, no hay lugar a rebatir el argumento de los intervinientes, pues de todas formas el inciso 3o. será retirado del ordenamiento jurídico.

Así las cosas, el artículo 20 del proyecto de ley que se revisa, es executable salvo el inciso tercero, el cual será declarado inexecutable." (Subrayado no es del texto original)

La jurisprudencia del Consejo de Estado se ha referido al carácter integral de esta modalidad de control de legalidad, explicando que, si bien se trata de un control automático, integral, debe entenderse que no tiene el alcance de estudiar la legalidad de la norma a partir de la revisión de todo el ordenamiento jurídico. Así, en desarrollo de este control, se debe confrontar el acto administrativo que es objeto del proceso, con la normativa proferida en el ámbito del estado de excepción y en el evento en que el juzgador establezca la infracción de dicho marco normativo expedido durante el estado de excepción, debe declarar la ilegalidad de la norma sometida al control.

En sentencia del 23 de noviembre de 2010², la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, precisó el parámetro de control que se aplica por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en relación con los actos administrativos dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción:

"La Sala advierte que la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al

² Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, CP Ruth Stella Correa Palacio, expediente con radicación número: 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA).

amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, parágrafo). Dado que no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al "resto del ordenamiento jurídico". Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que, al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico.

No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia. Este control debe confrontar en primer lugar la normativa propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad.

En otras palabras, si la Sala se percata de la violación de un marco normativo distinto al proferido en el ámbito del estado de excepción y que no haya sido suspendido o derogado por éste, debe proceder a decretar la nulidad correspondiente, pero sin que ello signifique que se cierre la posibilidad a un debate ulterior sobre estos mismos preceptos y por motivo de ilegalidad diferente, vía acción ciudadana en sede del contencioso objetivo de anulación.

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."

De acuerdo con la jurisprudencia traída a cita, por tratarse de un estudio de legalidad limitado, las decisiones de la jurisdicción que desestiman la nulidad de los actos administrativos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, hacen tránsito a cosa juzgada relativa, esto es, únicamente frente a los ámbitos de ilegalidad estudiados y resueltos en la sentencia; luego, es posible que sobrevenga un debate judicial posterior sobre las mismas normas y por distintos reproches de ilegalidad, en el trámite del contencioso objetivo de anulación.

Ahora bien, en consonancia con el criterio jurisprudencial antes enunciado, el inciso primero del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, en torno a los efectos de la sentencia que declare o niegue la nulidad de un acto administrativo, indica que "(...) Las que declaren la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de legalidad producirán efectos erga omnes solo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen."

En posterior pronunciamiento contenido en la sentencia del 31 de mayo de 2011³, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado explicó el alcance del control automático de juridicidad ejercido por esta Corporación respecto de los decretos proferidos por el Gobierno Nacional como desarrollo de los decretos legislativos dictados durante los estados de excepción; así mismo, reiteró los presupuestos de procedibilidad del control inmediato de legalidad y sus rasgos característicos:

"La Sala Plena ha tenido oportunidad de referirse a los alcances del control automático de juridicidad practicado por el Consejo de Estado respecto de los decretos proferidos por el Gobierno Nacional como desarrollo de los decretos legislativos que se dictan durante los estados de excepción. Ha señalado la jurisprudencia, como rasgos característicos del control inmediato de legalidad, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y "su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos". Así, en sentencia de 20 de octubre de 2009, la Sala indicó lo siguiente:

(...)

En la anotada dirección y con el fin de esquematizar los presupuestos de procedibilidad del aludido control inmediato de legalidad, la jurisprudencia de esta Sala ha precisado lo siguiente:

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

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

3.4. Elementos esenciales del control inmediato de legalidad.

Con base en la citada jurisprudencia del Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, es posible identificar los siguientes elementos que caracterizan el control inmediato de legalidad:

i. Carácter jurisdiccional: el examen del acto administrativo que es materia del control se realiza en el curso de un proceso judicial, de modo que la decisión mediante la cual se resuelve la legalidad es una sentencia, la cual produce los efectos establecidos en el artículo 189 de la Ley 1437 de 2011 en cuanto a las decisiones de la Jurisdicción sobre la nulidad o legalidad de actos administrativos sometidos al escrutinio judicial en virtud de este medio de control.

³ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 31 de mayo de 2011, CP Gerardo Arenas Monsalve, expediente con radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA).

ii. Carácter **integral** del control: el control inmediato de legalidad se efectúa sobre la totalidad del acto y tiene efectos de cosa juzgada respecto de las normas superiores frente a los temas estudiados, y relativa frente al resto del ordenamiento jurídico. Sin embargo, el carácter integral del control no obliga al Tribunal que conoce el trámite a realizar el estudio de validez del decreto confrontándolo con todo el universo jurídico.

Sobre este punto, se ha pronunciado el Consejo de Estado para definir el alcance de la integralidad, así:

"4.4.- El Control inmediato de legalidad es integral, tiene efectos de cosa juzgada respecto de las normas superiores frente a los temas estudiados, y relativa frente al resto del ordenamiento jurídico. -

Definido el marco normativo, el acto objeto de control y la competencia de esta Corporación para conocer del control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por las autoridades nacionales como desarrollo de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción, se precisa que el alcance del control inmediato se reputa integral.

En efecto, el carácter integral del control no obliga a la Sala a realizar el estudio de validez del decreto confrontándolo con todo el universo jurídico. Esta Corporación ha sido reiterativa en señalar "que la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, parágrafo), porque no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al "resto del ordenamiento jurídico". Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que, al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico."

Por tal motivo, aun cuando la Sala se pronunciará, como le corresponde, respecto a la legalidad del acto, y como quiera que la decisión hace tránsito a cosa juzgada relativa, es posible que sea nuevamente controvertido en la jurisdicción respecto de otras normas superiores no estudiadas y por aspectos diferentes a los analizados."⁴

Es por lo anterior que este instrumento judicial comporta un control integral, en cuanto debe efectuarse sobre el fondo y la forma de la medida general revisada; por consiguiente, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta. Cabe anotar que el juicio sobre estas medidas es de constitucionalidad y de legalidad, como también es de razonabilidad, cuestión que exige aplicar el test de proporcionalidad para determinar si la medida es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas.

⁴ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 24 de mayo de 2016, expediente con radicación número 11001 03 15 0002015 02578-00, CP Guillermo Vargas Ayala, proceso: control inmediato de legalidad. (Decreto Reglamentario 1814 de 14 de septiembre de 2015, expedido por el Presidente de la República con la Ministra de Relaciones Exteriores).

iii. La **autonomía**: de acuerdo con esta característica, es posible la revisión de los actos administrativos sometidos al control inmediato de legalidad, antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan. Este atributo debe entenderse sin perjuicio de que deba estarse a los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo, si ésta ya se profirió, o para el momento en que se profiera.

Sobre esta característica, el Consejo de Estado en la citada sentencia del 31 de mayo de 2011⁵ señaló:

"(iii). Su autonomía, consistente en que resulta "posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan"; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelante el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo."

iv. El control es inmediato o automático: las autoridades competentes que dictan los actos administrativos de carácter general en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, tienen el deber de remitir los mencionados actos al Tribunal de la jurisdicción contencioso administrativa que tenga competencia para conocer el trámite de control, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición, conforme al artículo 20 de la Ley 137 de 1994; es decir, inmediatamente se expide la norma, la autoridad competente debe remitirla a la jurisdicción para que ejerza el examen de legalidad correspondiente.

Cabe anotar que del carácter inmediato de este control judicial devienen las siguientes características definidas por la jurisprudencia del Consejo de Estado:

"Ahora, esta clase de control tiene las siguientes características:

⁵ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 31 de mayo de 2011, CP Gerardo Arenas Monsalve, expediente con radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA).

i). No impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos.

ii). No es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, ya que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad. En tal sentido, la condición para que pueda controlarse es que se haya expedido, no que esté produciendo efectos.

iii). También es automático o inmediato porque no se requiere de una demanda de nulidad para que la jurisdicción asuma el control. Por el contrario, la jurisdicción aprehende el acto, para controlarlo, aún contra la voluntad de quien lo expide, y sin limitación en cuanto a la legitimación por activa o por pasiva, ya que quien ordena hacer el control es la ley misma, no una demanda formal".⁶

iv). El control es oficioso: el Juez de lo contencioso administrativo competente está facultado para asumir el conocimiento de los actos administrativos controlables de forma oficiosa, cuando la autoridad emisora de los mismos incumple el deber de enviarlos a la jurisdicción.

v). La decisión de la jurisdicción al ejercer el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa: bajo la premisa de que esta modalidad de control tiene por objeto establecer la conformidad del acto examinado con el resto del ordenamiento jurídico, sin embargo, ante la imposibilidad de desarrollar una confrontación real, efectiva y razonada del acto administrativo controlado con todos los preceptos existentes de rango constitucional o legal, se entiende por la jurisprudencia del Consejo de Estado que el Juez de lo Contencioso Administrativo ejerce la facultad de fijar, en cada caso, los efectos de sus pronunciamientos.

vi). El control judicial inmediato de legalidad es principal, esto es, compatible y coexiste, sin estar supeditado a la residualidad, respecto de los mecanismos procesales ordinarios a través de los cuales los ciudadanos pueden impugnar los actos administrativos para que la Jurisdicción resuelva su legalidad, como el contencioso objetivo de anulación establecido en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

(vii). El análisis debe efectuarse en aplicación de los principios de causalidad normativa o conexidad, proporcionalidad y necesidad.

Al respecto de estas características, en sentencia del 8 de julio de 2014⁷ la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, señaló que la jurisprudencia de esa Corporación⁸ había identificado ciertos elementos que definen el control inmediato de legalidad y además de explicar los elementos de integralidad, autonomía y oficiosidad, se refirió a la causalidad normativa o conexidad, proporcionalidad y necesidad, de la siguiente forma:

"iv) La causalidad normativa o conexidad refiere dos aspectos: de un lado la relación entre los hechos que habilitan al gobierno a convertirse en legislador extraordinario y los motivos expuestos en la declaratoria del estado de excepción y, de otro, la verificación de la cadena de validez entre las distintas normas que se expiden para resolver las causas y/o neutralizar

⁶ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 31 de mayo de 2011, CP. Gerardo Arenas Monsalve, expediente con radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA).

⁷ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, CP Danilo Rojas Betancourth, expediente con radicación número: 11001031500020110112700(CA), actor: Gobierno Nacional, materia: control inmediato de legalidad del Decreto 2962 del 18 de agosto de 2011.

⁸ (7) Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 3 de mayo de 1999, exp. CA-011; C.P. Ricardo Hoyos Duque y sentencia del 21 de junio de 1999, rad. CA-043. C.P. Daniel Suarez Hernández.

los efectos generados por la situación de anormalidad. El primero es una constatación que corresponde a la Corte Constitucional y el segundo, además, al Consejo de Estado, teniendo en cuenta el nivel de normas objeto de desarrollo. Como es sabido, corresponde a la Corte el control de conexidad de los decretos que desarrollan la declaratoria del estado de excepción y al máximo juez de lo contencioso administrativo el de los reglamentarios que a su turno desarrollan los primeros. No sobra agregar que el juicio de conexidad que en esta corporación se realiza, se puede ver afectado por las decisiones de la Corte Constitucional.

v) El principio de proporcionalidad demanda al intérprete que en la valoración de las medidas excepcionales se verifique el carácter transitorio de las mismas y qué tan adecuadas, ajustadas y conformes resultaron para la obtención de los fines perseguidos con su implantación (13)⁹. En opinión de la Corte Constitucional, (...) busca que la medida no sólo tenga un fundamento legal, sino que sea aplicada de tal manera que los intereses jurídicos de otras personas o grupos no se vean afectados, o que ello suceda en grado mínimo. De esta forma, la comunidad queda resguardada de los excesos o abusos de poder que podrían provenir del empleo indiscriminado de la facultad legislativa o de la discrecionalidad atribuida a la administración" (14)¹⁰.

vi) Por último, el principio de necesidad pretende que las medidas tomadas por fuera de la normalidad surjan como herramientas indispensables para la superación del estado de crisis que se expone en la declaración del estado de excepción.

13. En conclusión, los principios señalados: integralidad, autonomía, oficiosidad, causalidad normativa o conexidad, proporcionalidad y necesidad han sido identificados y recogidos por esta corporación como instrumentos que orientan el juicio que sobre los actos administrativos ha sido confiado a la Sala Plena Contenciosa en virtud del control inmediato de legalidad."

Sobre la finalidad de este instrumento judicial, es de señalar que en los precisos términos de la sentencia C-179 de 1994 de la Corte Constitucional, "*Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales.*"

3.5. Presupuestos del control inmediato de legalidad.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹¹, Estatutaria de Estados de Excepción, las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través del Tribunal Administrativo del lugar donde se expidan,

⁹ (13) Los principios de proporcionalidad y necesidad fueron recogidos en la decisión del Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. Ricardo Hoyos Duque, sentencia de 3 de mayo de 1999, rad. CA- 011, actor: Superintendencia Bancaria, demandado: circulares externas 85 del 27 de noviembre de 1998 y 002 de febrero 9 de 1999 expedidas por la Superintendencia Bancaria.

¹⁰ (14) Corte Constitucional, Sentencia T-422 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, citada en la Sentencia C-403/10, M.P. María Victoria Calle Correa.

¹¹ "Artículo 20. Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición."

si se tratare de entidades territoriales, o por el Consejo de Estado, si emanaren de autoridades nacionales.

Para efectos de delimitar lo que es objeto de este medio de control inmediato de legalidad, que versa sobre actos administrativos de carácter general, dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, y diferenciar este mecanismo judicial de los que se ejercen respecto de otros actos administrativos de carácter general expedidos en ejercicio de funciones que corresponden a un marco jurídico distinto, señala esta magistratura que el fundamento constitucional de las atribuciones de reglamentación que corresponden al ejecutivo municipal, se encuentra en el artículo 315 de la Carta.

Como lo indica el artículo 315 superior, a los alcaldes fueron conferidas atribuciones para cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo; además, les corresponde conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciban del Presidente de la República y del respectivo gobernador. En tal sentido, precisa la norma constitucional que el alcalde es la primera autoridad de policía del municipio y está facultado para dirigir la acción administrativa del ente territorial y para asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del mismo, entre otras atribuciones.

Por su parte, el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 *"Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"*, mediante el cual se modificó el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, establece las funciones de los alcaldes en relación con (a) el concejo, (b) el orden público, (c) la Nación, el Departamento y las autoridades jurisdiccionales, (d) la Administración Municipal, (e) la Ciudadanía, (f) la prosperidad integral de su región, entre otras competencias administrativas.

4. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO.

4.1. Requisitos mínimos de procedibilidad.

De conformidad con el marco normativo y jurisprudencial reseñado en precedencia, abordará la Sala el estudio del acto administrativo que es materia de control - Decreto No. 043 del 27 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde

del Municipio de Amagá - Antioquia- *"Por medio del cual se establecen unos incentivos Tributarios frente al pago del Impuesto de Industria y Comercio y Predial Unificado en el Municipio de Amagá-Antioquia"*.

Como premisa inicial, reitera el Tribunal que la viabilidad del control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, está determinada por los siguientes presupuestos: i) debe tratarse de un acto administrativo de carácter general; ii) dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria y; iii) que desarrolle un Decreto Legislativo expedido en un estado de excepción.

Tales presupuestos deben concurrir en su totalidad, de tal manera que, a falta de alguno de ellos, no resultaría procedente el control, en razón de su carácter excepcional.

Después de verificar los requisitos de forma del acto administrativo controlado datos mínimos para su identificación, la invocación expresa de las facultades que se ejercen y el objeto de las mismas- en virtud de las cuales fue avocado el conocimiento de este mecanismo jurisdiccional, esta colegiatura advierte que de superarse el examen de viabilidad o procedencia del medio de control inmediato de legalidad, el análisis material del referido acto debe adelantarse mediante la confrontación del mismo con las normas que dieron origen a su expedición y que le sirvieron de fundamento jurídico inmediato.

Ahora, para el caso bajo estudio, es de resaltar que, la Organización Mundial de la Salud – OMS- catalogó al nuevo Coronavirus (COVID-19) como una **emergencia en salud pública de importancia internacional (ESPII)**¹². Informa así mismo, que los *"coronavirus (CoV) son virus que surgen periódicamente en diferentes áreas del mundo y que causan Infección Respiratoria Aguda (IRA), es decir gripa, que pueden llegar a ser leve, moderada o grave... [y] la infección se produce cuando una persona enferma tose o estornuda y expulsa partículas del virus que entran en contacto con otras personas."*¹³

El 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y de Protección Social, expidió la **Resolución 385** *"Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus"*. Para tal efecto, invocó, entre otras normas, la Ley 9 de 1979, el Decreto 780 de 2016 e indicó también como soporte que conforme al artículo 1º del

¹² Dato extractado de la página oficial del Ministerio de Salud.

¹³ *Ibidem*.

Reglamento Sanitario Internacional de la OMS, quien desde el pasado 7 de enero, identificó el nuevo Coronavirus (COVID-19) y declaró este brote como Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII).

Dicha cartera Ministerial decretó lo siguiente:

"Artículo 1º. *Declaratoria de emergencia sanitaria. Declárase la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020. Dicha declaratoria podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada.*

Artículo 2º. *Medidas sanitarias. Con el objeto de prevenir y controlar la propagación de COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, se adoptan las siguientes medidas sanitarias:*

(...)

2.6. *Ordenar a los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces a adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19. Deberá impulsarse al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo.*

(...)"

El 12 de marzo de 2020, el **Presidente de la República**, invocando la Resolución precitada 385 de la misma fecha, impartió la **Directiva Presidencial N° 02**, dirigida a los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial, dentro del asunto que nominó: *"Medidas para atender la contingencia generada por el Covid-19, a partir del uso de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones –TIC–"*.

Posteriormente, y ante la contingencia producto del Coronavirus, el **Presidente de la República**, mediante **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley Estatutaria 137 de 1994, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días contados a partir de la vigencia del decreto que acontecería a partir de su publicación: **"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 y* **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 las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo..."*

Con fundamento en la declaratoria de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19 y las medidas adoptadas para hacerle frente al virus y la

declaratoria del estado de emergencia, económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el Presidente de la República, las entidades territoriales vienen expidiendo actos administrativos mediante los cuales se adoptan medidas y acciones a fin de garantizar la debida protección de salud de la población y mitigar su impacto, los cuales han sido remitidos a esta Corporación para el control inmediato de legalidad en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

De acuerdo con lo antedicho, el acto administrativo sometido en esta ocasión a control inmediato de legalidad cumple con los dos primeros requisitos que alude la norma en cita, ya que se trata de un acto general expedido por el señor Alcalde del Municipio de Amagá – Antioquia, y que el mismo fue proferido en ejercicio de la función administrativa que le es propia, en virtud de las atribuciones constitucionales y legales que le fueron asignadas; ahora bien, respecto al cumplimiento del tercer requisito, consistente en que el acto debe fundamentarse en el estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el señor Presidente de la República en todo el territorio nacional, y el desarrollo de los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción, se observa que el mismo también se cumple de acuerdo con lo siguiente:

El Decreto municipal No.043 del 27 de marzo de 2020 fue expedido "(...) *En uso de sus facultades legales y en especial las conferidas por la Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020, el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020 y el Artículo 287 de la Constitución Política y las demás normas que declara el estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020.*(...)".

Ahora bien, según las consideraciones que dieron lugar a su expedición, se advierte que tuvo como sustento lo siguiente: **i)** Debido a la pandemia ocasionada por el coronavirus Covid-19, la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional y las medidas adoptadas, se advierte que existen sectores económicos afectados y contribuyentes de los impuestos, generando una imposibilidad sobreviniente de pagar de forma oportuna sus obligaciones; **ii)** Que el Gobierno Nacional a través del Decreto 461 de 2020 autorizó temporalmente a los entes territoriales para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales en el marco de la emergencia económica decretada, con el fin de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos; **iii)** Que se han identificado limitaciones presupuestales, en especial del flujo de caja, que impiden la asignación eficiente y urgente de los recursos que demandan las circunstancias señaladas en el Decreto 417 de 2020; **iv)** Que como consecuencia de la emergencia sanitaria, se generará una afectación al

empleo por la alteración de diferentes actividades económicas de los comerciantes y empresarios que afectarán los ingresos de los habitantes, y el cumplimiento de los compromisos previamente adquiridos, por lo que es necesario promover mecanismos que permitan la mitigación de los impactos económicos negativos; **v)** Que se hace necesario reducir las tarifas fijadas sin necesidad de acudir al Concejo Municipal; **vi)** Que los impuestos territoriales tienen diferentes escalas de aplicación y gradualidad, tanto para el impuesto predial unificado, como para el impuesto de industria y comercio, por lo que se requiere establecer una medida que sea equitativa para todos los contribuyentes sin discriminar o favorecer ciertos sectores, por lo que la unidad de medida para establecer dicho beneficio tributario de forma equitativa es un descuento porcentual sobre el valor a pagar del respectivo impuesto; **vii)** Que además, se hace necesario establecer otras medidas o beneficios que contribuyan a un mayor recaudo por parte de la entidad territorial, fortaleciendo la unidad de caja, las cuales permitan obtener recursos para afrontar la emergencia, de aquellos contribuyentes que tienen capacidad de pago; **viii)** Que la Ley 43 de 1987 establece unas facultades de determinar unos anticipos sobre el impuesto de industria y comercio, enmarcado en el artículo 419 del Acuerdo 200-02-01-011 de 2012.

A lo anterior, se agrega que en su parte resolutive decreta lo siguiente:

"ARTÍCULO PRIMERO: *Establecer un descuento del diez (10%) por ciento en la liquidación del impuesto de industria y comercio y predial unificado para la vigencia 2020, como medida de reparación a los ingresos dejados de percibir por la emergencia y por los costos adicionales ocasionados durante dicho periodo incluyendo el sostenimiento de nóminas de las empresas y establecimientos de comercio.*

PARÁGRAFO: *Se excluyen de dicho beneficio contemplado en el primer artículo, los productores y comercializadores de productos de la canasta familiar y productos farmacéuticos.*

ARTÍCULO SEGUNDO: *Un descuento adicional del diez (10%) por ciento para quienes paguen antes del 30 de junio de 2020 el total del impuesto predial unificado e industria y comercio a cargo de la vigencia 2020, para aquellos contribuyentes que tengan capacidad de pago y/o flujo de caja.*

ARTÍCULO TERCERO: *Establecer un anticipo del 40% del valor del impuesto de industria y comercio de la vigencia 2021 para aquellos contribuyentes que tengan capacidad de pago o flujo de efectivo como medida de solidaridad y cooperación para afrontar la calamidad y emergencia por parte de éste territorial, al momento de la presentación y pago de la declaración privada del impuesto, en los plazos de ampliación del nuevo decreto del Calendario Tributario, Decreto N° 042 del 25 de marzo de 2020. Dicho anticipo se descontará en la declaración que se presentará en la vigencia 2021.(...)"*

De lo señalado se desprende que la motivación del decreto bajo estudio, es producto del desarrollo de una función administrativa dictada con ocasión del

estado de excepción declarado en el país a través del Decreto Nacional 417 del 17 de marzo de 2020, y además se fundamenta en el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, por medio del cual se faculta a los gobernadores y alcaldes para reorientar las rentas de destinación específica, y reducir las tarifas de los impuestos de las entidades territoriales, durante el término que dure la emergencia sanitaria; al respecto dispuso el citado Decreto Legislativo lo siguiente:

"(...) **DECRETA:**

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 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.(...)"*

Por lo anterior, teniendo en cuenta que el Decreto N° 043 del 27 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Amagá – Antioquia, cumple con los requisitos de procedibilidad establecidos para la viabilidad del control inmediato de legalidad, consagrado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011; le corresponde a la Sala Plena de esta Corporación realizar su estudio de fondo, con el fin de establecer si se ajusta a las normas constitucionales y legales que le son aplicables.

4.2. Control de aspectos formales del decreto.

Los aspectos formales del decreto, se circunscriben a la verificación de los requisitos que atañen a la competencia y a la forma como fueron expedidos, esto es, que quien lo expida se encuentre desempeñando la función administrativa, sea competente para ello, que el decreto examinado tenga elementos suficientes que permiten su identificación y la firma de quien lo suscribe, por todo lo cual puede advertirse en relación con el Decreto N° 043 del 27 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Amagá - Antioquia, lo siguiente:

- a)** Cuenta con los elementos suficientes que permiten su identificación, Decreto N° 043 del 27 de marzo de 2020.
- b)** Se encuentra suscrito por el Alcalde municipal de Amagá - Antioquia.
- c)** Aduce las consideraciones o motivaciones que se tuvieron en cuenta para tomar dicha decisión.
- d)** Adopta unas decisiones como se evidencia en el cuerpo de su articulado.
- e)** Invoca e identifica las facultades que permitieron su expedición, tanto en el encabezado como en las consideraciones, citando la Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020, el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, el artículo 287 de la Constitución Política, y las demás normas que declaran el estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020.

Por lo antes visto, la Sala encuentra cumplida la exigencia relativa a la competencia formal del Alcalde municipal de Amagá - Antioquia al desarrollar normas de rango legal como las invocadas.

4.3. Control de aspectos materiales del decreto.

En este punto, se abordará el estudio de los aspectos materiales del acto administrativo controlado, esto es, la conexidad o causalidad normativa entre la decisión adoptada por la entidad territorial y las atribuciones otorgadas por los decretos legislativos que le sirvieron de sustento, como también el ajuste de la medida con el resto del ordenamiento jurídico; y la proporcionalidad marco bajo la cual se evalúa la transitoriedad y necesidad de la directriz impartida por la administración municipal.

- **Conexidad.**

Se debe establecer si, el contenido del acto objeto de Control Inmediato de Legalidad guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado, y si desarrolla el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo, debiendo encontrarse a su vez ajustado a las normas constitucionales y legales, que rigen la materia.

Al declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica mediante el Decreto 417 de marzo 17 de 2020, el presidente de la República señaló, en la parte resolutive, que el Gobierno Nacional ejercería las facultades a que hace referencia el artículo 215 de la Constitución y demás disposiciones que requiriera para conjurar la crisis y agregó que adoptaría, mediante decretos legislativos, aquellas medidas adicionales necesarias para tales efectos y para impedir la extensión de sus efectos.

Con base en las facultades excepcionales, el presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, expidió el Decreto Legislativo 461 de marzo 22 de 2020 por medio del cual autorizó 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.

Ahora bien, se observa que en el Decreto N° 043 del 27 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Amagá – Antioquia, se hace alusión a la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la cual se declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptaron las medidas para hacer frente a la situación.

Así mismo, se hizo referencia al Decreto 461 del 22 de marzo de 2020 por medio del cual el Gobierno Nacional autorizó temporalmente a los entes territoriales para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la emergencia económica decretada.

De igual forma, en los antecedentes administrativos del acto objeto de control contenidos en el Acta N° 002 del Comité Comfis Municipal, conformado por los Secretarios de Despacho y el Alcalde Municipal, en reunión del 26 de marzo de 2020 se analizó la situación económica del municipio frente a la emergencia social, económica y ambiental generada por la pandemia Covid – 19, además se identificaron varias necesidades de la comunidad frente al pago oportuno de las

obligaciones tributarias, entre las cuales se encuentran: Los contribuyentes del impuesto predial se ven afectados en el pago oportuno por la disminución de sus ingresos, bien sea porque desempeñan una profesión u oficio de forma independiente, o porque laboren en una empresa o establecimiento de comercio que debe cesar sus actividades, y los pagos por concepto de salario se ven afectados; y los contribuyentes del impuesto de industria y comercio se ven afectados por el no desarrollo de su actividad como consecuencia del aislamiento preventivo.

Por lo anterior, se concluyó en dicha reunión que, conforme a lo dispuesto en el Decreto 461 de 2020 se encontró procedente otorgar algunos alivios tributarios a los contribuyentes, con el fin de afrontar la situación económica actual, y garantizar el equilibrio económico y fiscal, por lo cual se propuso: otorgar un descuento del 10% a los contribuyentes del impuesto predial y el impuesto de industria y comercio para la vigencia 2020, excluyendo del mismo a los comerciantes que no vean afectados sus ingresos y que por motivo de la pandemia no sea obligatorio el cierre o cese de actividades; otorgar un descuento adicional del 10% para quienes paguen la totalidad del impuesto de la vigencia 2020; y establecer un anticipo del 40% sobre el impuesto de industria y comercio para las empresas que tengan capacidad de pago, con el fin de mejorar el flujo de caja del municipio.

Considera la Sala que, en virtud de la materia específica que fue regulada, como es el descuento en el impuesto predial y en el impuesto de industria y comercio para el año 2020, con el fin de apoyar los sectores económicos afectados con la emergencia sanitaria, y la adopción de medidas extraordinarias que contribuyan a enfrentar las consecuencias adversas económicas y sociales generadas por la pandemia y mitigar sus efectos; el Decreto N° 043 del 27 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde Municipal de Amagá – Antioquia, guarda la adecuada conexidad con el decreto que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y con el Decreto Legislativo 461 del presente año que facultó temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales; y además, las medidas adoptadas están encaminadas a conjurar las causas de la emergencia y a impedir la extensión de sus efectos.

En este orden de ideas, se pasará a analizar cada uno de los artículos que conforman el Decreto N° 043 del 27 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde Municipal de Amagá – Antioquia.

- El **artículo primero** establece un descuento del 10% en la liquidación del impuesto de industria y comercio, y del impuesto predial unificado para la vigencia 2020, excluyendo de dicho beneficio a los productores y comercializadores de productos de la canasta familiar y productos farmacéuticos.

El **artículo segundo** establece un descuento adicional del 10% para quienes paguen antes del 30 de junio de 2020 el total del impuesto predial unificado, y el impuesto de industria y comercio para la vigencia 2020.

La Constitución Política señala el deber de contribuir al financiamiento del Estado en sus componentes de gastos e inversiones, por criterios de justicia y equidad¹⁴, y prevé que el sistema tributario tiene sus cimientos en los principios de equidad, eficiencia y progresividad¹⁵.

Respecto al concepto de **beneficios tributarios**, la Corte Constitucional ha señalado que, son una forma de anular o aminorar la carga impositiva para los sujetos pasivos, los cuales están sometidos a la estricta observancia del principio de legalidad que exige su previsión en la ley, tal y como lo ordena el artículo 338 de la Constitución Política; y su propósito es estimular, incentivar o preferenciar determinados sujetos, actividades o mercados, con fines esencialmente extrafiscales.

De otro lado, las **minoraciones estructurales**, se definen como disminuciones de la carga tributaria, y su objetivo es no perjudicar al contribuyente o hacer efectivos los principios de justicia, equidad, progresividad y capacidad económica, es decir, no constituyen incentivos, sino que se trata de maneras o formas para que un tributo no se convierta en un castigo o instrumento de injusticia; por lo que afectan de manera directa la riqueza o al sujeto pasivo, con base en consideraciones que obedecen fundamentalmente a su aptitud para contribuir a sufragar los gastos públicos. Así se pronunció la Corte:

*"(...) Conforme a lo expuesto, este Tribunal en **sentencia C-540 de 2005**¹⁶, acogió la distinción entre beneficios tributarios y las denominadas minoraciones estructurales¹⁷. Este último concepto, según la mencionada providencia, si bien reduce la carga impositiva o excluye o exonera a un determinado sujeto del deber de contribuir, tiene como finalidad que un sistema tributario o un determinado impuesto efectivice los principios de*

¹⁴ Constitución Política, numeral 9º artículo 95.

¹⁵ *Ibíd*, artículo 363

¹⁶ M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁷ VELARDE AMARAYO, M, S.; *Beneficios y minoraciones en Derecho Tributario*, Madrid, Marcial Pons, 1997, p. 57 y 63. Cita tomada de la sentencia C-540 de 2005 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

justicia, equidad, progresividad y capacidad económica. Es decir, no constituyen incentivos, sino que se trata de maneras o formas para que un tributo no se convierta en un castigo o instrumento de injusticia.

Por las razones expuestas, las minoraciones operan al interior del tributo y contribuyen a la exacta definición y cuantificación del supuesto de hecho, de la base gravable y del monto de la tarifa tributaria, por lo que afectan de manera directa la riqueza o al sujeto pasivo con base en consideraciones que obedecen fundamentalmente a su aptitud para contribuir a sufragar los gastos públicos¹⁸.

1. En el citado fallo, esta Corporación estableció que un ejemplo de minoración estructural es la compensación de pérdidas fiscales, puesto que su verdadero propósito no es incentivar o preferir a un determinado sujeto o actividad económica con fines extrafiscales, sino que, tiene como propósito hacer efectivo el principio de equidad en el pago del impuesto a la renta, al permitirle a las sociedades compensar las pérdidas fiscales que han tenido en periodos anteriores. En otras palabras, su finalidad es "no perjudicar" a las sociedades afectadas por desempeños económicos negativos y permitirles compensar las eventuales pérdidas sufridas en atención a su real capacidad de pago¹⁹ de tal manera que se efectivicen los principios de equidad tributaria vertical y progresividad.(...)"²⁰

De lo anterior se desprende que, en el artículo 2 del Decreto Legislativo 461 de 2020 el Gobierno Nacional facultó a los Gobernadores y Alcaldes para reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales, en virtud de lo cual mediante el Decreto N° 043 del 27 de marzo de 2020 el Alcalde Municipal de Amagá – Antioquia estableció en sus artículos primero y segundo un descuento del 10% en el impuesto predial y en el impuesto de industria y comercio del año 2020; así mismo, dispuso un descuento adicional del 10% por pronto pago, para aquellos que cancelaran el impuesto a cargo, para la vigencia 2020, antes del 30 de junio de 2020.

Así las cosas, se evidencia que con el propósito de alivianar las cargas de los contribuyentes con ocasión de la emergencia económica, social y ecológica, por los ingresos dejados de percibir, y los costos adicionales para el sostenimiento de nóminas de empresas y establecimientos de comercio, el Alcalde del Municipio de Amagá estableció una disminución de la carga tributaria de los contribuyentes o sujetos pasivos del impuesto predial unificado y del impuesto de industria y comercio, concretamente en el componente de la tarifa, lo cual constituye una minoración estructural conforme a la definición establecida por la jurisprudencia, teniendo en cuenta que la misma se efectuó, no con el propósito de favorecer un determinado sujeto con fines extrafiscales (beneficio tributario), sino con la finalidad de no perjudicarlo conforme a su capacidad económica actual, en aplicación de los principios de equidad, justicia y proporcionalidad tributarias.

¹⁸ *Ibíd*em, p. 67.

¹⁹ Sentencia C-540 de 2005 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

²⁰ Sentencia C-010/18

Adicional a lo anterior, el artículo primero del Decreto objeto de control presenta una exclusión referida a los productores y comercializadores de productos de la canasta familiar y productos farmacéuticos, lo cual es apenas lógico teniendo en cuenta que estos sectores de la economía no se vieron afectados por las medidas tomadas por el Gobierno Nacional con ocasión de la Pandemia Covid – 19, como quiera que su funcionamiento continuó en condiciones normales, por lo cual la Sala considera que dicha exclusión también se encuentra ajustada a derecho.

Por lo expuesto, toda vez que las medidas establecidas en los artículos primero y segundo del Decreto N° 043 del 27 de marzo de 2020, se adecúan a los presupuestos del Decreto Legislativo 461 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, a la Constitución Política, y a la ley, se declarará que los mismos se encuentran ajustados al ordenamiento jurídico.

- El **artículo tercero** establece un anticipo del 40% del valor del impuesto de industria y comercio del año 2021, para aquellos contribuyentes con capacidad de pago, al momento de la presentación y pago de la declaración privada del impuesto, el cual será descontado en la declaración de la vigencia 2021.

Para resolver este punto, tenemos que el artículo 47 de la Ley 43 de 1987 autorizó a los Concejos Municipales para establecer a título de anticipo del impuesto de industria y comercio, una suma hasta del 40% del monto del impuesto determinado por los contribuyentes en la liquidación privada, la cual deberá cancelarse dentro de los mismos plazos establecidos para el pago del respectivo impuesto; monto que será descontable del impuesto a cargo del contribuyente en el año o periodo gravable siguiente.

De acuerdo con ello es claro que, esta disposición no guarda relación con el objetivo de la emergencia económica, social y ecológica decretada por el Gobierno Nacional, ni tampoco es una medida que revista la característica de transitoriedad o temporalidad, puesto que, se está ordenando un anticipo del impuesto de industria y comercio para el año 2021, cuando las facultades otorgadas por el Decreto 461 de 2020 a los Alcaldes y Gobernadores dispone expresamente que las mismas solo podrán ejercerse mientras dure la emergencia sanitaria, y que según lo establecido en el artículo 213 de la Constitución Política, el estado de excepción solo puede ser prorrogado por un periodo máximo de noventa días prorrogable por dos periodos iguales, por lo

que las medidas establecidas por el Alcalde no podían superar el año 2020, y disponer recursos de una vigencia futura o posterior, pues se estaría vulnerando el principio de transitoriedad de las medidas tomadas con ocasión del estado de emergencia, económica, social y ecológica.

Aunado a lo anterior, las facultades extraordinarias conferidas a los Alcaldes y Gobernadores a través del Decreto Legislativo 461 de 2020, fueron dispuestas para reorientar las rentas de destinación específica en sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la emergencia sanitaria, sin necesidad de autorización de las asambleas departamentales o concejos municipales; así mismo, se les facultó para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales con el propósito de hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, excluyendo de dichas facultades las rentas de destinación específica establecidas por la Constitución Política; y finalmente, se les facultó para reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales; advirtiendo que todas las facultades extraordinarias conferidas solo podrán ser ejercidas durante el término que dure la emergencia sanitaria.

Así las cosas, en primer lugar se observa que el impuesto de industria y comercio, no tiene la calidad de renta de destinación específica, pues de acuerdo con lo establecido en el artículo 48 de la Ley 43 de 1987, la totalidad del incremento que logre cada municipio en el recaudo del impuesto de industria y comercio se destinará a gastos de inversión, salvo que el plan de desarrollo municipal determine otra asignación de estos recursos.

Adicionalmente, la Corte Constitucional al estudiar la exequibilidad de dicho artículo, señaló que, con la norma no se desconoce la autonomía fiscal municipal, porque ella toma en cuenta, con carácter determinante, la percepción y asignación de mayores ingresos por el recaudo del impuesto, según las previsiones del plan de desarrollo municipal, y sólo en defecto de éste se podrán destinar tales recursos a gastos de inversión; por lo que concluye que, la destinación legal no es imperativa, es supletiva, y en esas condiciones no se vulnera el fuero municipal en el manejo de sus rentas. Al respecto indicó la Corte lo siguiente:

"(...) La ley 14 de 1983 fortaleció los fiscos de las entidades territoriales al regular en un estatuto único lo concerniente a la tributación municipal y departamental. Específicamente en relación con el impuesto de industria y comercio, una de las principales fuentes de ingresos locales, el artículo 48

de dicha ley dispuso que la totalidad del incremento que se logre cada municipio en el recaudo del referido impuesto, se destinará a gastos de inversión, salvo que el plan de desarrollo municipal determine una asignación diferente.

La norma en cuestión fue recogida íntegra y textualmente por el artículo 213 del decreto 1333 de 1986. Por consiguiente hay que entender que no se varió el contenido material del texto acusado, y ello obliga a considerarlo como materia de la sentencia, no obstante que la demandante no hizo específicamente esta referencia.

En los términos en que está concebida la disposición no se aprecia desconocimiento de la autonomía fiscal municipal, porque ella toma en cuenta, con carácter determinante, la percepción y asignación de mayores ingresos por el recaudo del impuesto, según las previsiones del plan de desarrollo municipal, y sólo en defecto de éste se podrán destinar tales recursos a gastos de inversión. La destinación legal no es imperativa, es supletiva, y en esas condiciones no se vulnera el fuero municipal en el manejo de sus rentas. (...)²¹

De otro lado, tampoco se observa que el anticipo del 10% en el impuesto de industria y comercio para el periodo gravable 2021 de los contribuyentes con capacidad de pago, constituya una reducción en la tarifa del impuesto municipal, por el contrario, dicho anticipo se concreta en un mayor recaudo por parte del ente territorial que incluye el pago de un tributo no causado, de una vigencia futura, y para lo cual el ejecutivo municipal no se encuentra facultado en virtud del Decreto Legislativo 461 de 2020, el cual es invocado como fundamento en las consideraciones y antecedentes administrativos del Decreto N° 043 del 27 de marzo de 2020.

Por lo anterior, la facultad de establecer anticipos del impuesto de industria y comercio es exclusiva del Concejo Municipal, tal y como lo dispone el artículo 47 de la Ley 43 de 1987, y es dicha corporación la competente para determinarlos, facultad que no puede abrogarse el ejecutivo municipal so pena de viciar el acto por falta de competencia.

Por lo expuesto, se declarará la nulidad del artículo 3 del Decreto N° 043 del 27 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde Municipal de Amagá – Antioquia.

- **Proporcionalidad.**

Subraya la Sala que, las medidas puestas en marcha en los artículos 1 y 2 del Decreto N° 043 expedido por el Alcalde Municipal de Amagá - Antioquia son proporcionales a la gravedad de la situación que originó la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, ya que las minoraciones

²¹ Sentencia C-495/98

estructurales o disminuciones de la carga tributaria establecidos en éste, específicamente los descuentos del impuesto predial y del impuesto de industria y comercio, van dirigidos a hacer frente a los efectos económicos negativos generados por el COVID-19, en especial, en el derecho al mínimo vital de los hogares más vulnerables; además, anticipan la afectación al empleo por la alteración de diferentes actividades económicas de los comerciantes y empresarios, así como de los ingresos de los habitantes y el cumplimiento de compromisos previamente adquiridos, consecuencia todo, de las medidas de aislamiento social.

Así mismo, cumplen el requisito de transitoriedad específico de las medidas de índole tributaria expedidas con ocasión del estado de emergencia, teniendo en cuenta que el referido beneficio solo aplica para la vigencia fiscal de 2020.

Por lo anterior, la serie de medidas transitorias guarda proporcionalidad con el propósito de salvaguardar los derechos constitucionales de los contribuyentes del Municipio de Amagá - Antioquia, que podrían resultar afectados por los hechos que determinaron la declaratoria de la emergencia sanitaria y del estado de excepción en Colombia, lo cual respalda la implementación de disminuciones de la carga tributaria durante la situación excepcional, y hace que el requisito de proporcionalidad también este cumplido.

En conclusión, los artículos primero y segundo del Decreto N° 043 del 27 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Amagá - Antioquia, resultan idóneos, necesarios y proporcionales con la gravedad de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. Como se demostró, se observa una especial correlación entre los fines buscados y los medios empleados para conseguirlo.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA - SALA PLENA**, obrando en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD del artículo tercero del Decreto N° 043 del 27 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Amagá - Antioquia; de conformidad con las consideraciones antes expuestas.

SEGUNDO: DECLARAR en lo demás ajustado al ordenamiento jurídico el Decreto N° 043 del 27 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Amagá - Antioquia, "*Por medio del cual se establecen unos incentivos tributarios frente al pago del impuesto de industria y comercio y predial unificado en el Municipio de Amagá - Antioquia*"; de acuerdo con la motivación precedente.

TERCERO: NOTIFICAR lo aquí dispuesto al Alcalde del Municipio de Amagá - Antioquia, al Ministerio Público y a los demás intervinientes.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha, como consta en el **Acta Nro. 2**.

LOS MAGISTRADOS


JORGE LEÓN ARANGO FRANCO

JHON JAIRO ALZATE LÓPEZ

SUSANA NELLY ACOSTA PRADA

ADRIANA BERNAL VÉLEZ

DANIEL MONTERO BETANCUR
(Aclara voto)

ÁLVARO CRUZ RIAÑO

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ **LILIANA PATRICIA NAVARRO**
GIRALDO

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA **BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ**

Pasan firmas...

Vienen firmas...

JAIRO JIMÉNEZ ARISTIZÁBAL ANDREW JULIÁN MARTÍNEZ MARTÍNEZ

YOLANDA OBANDO MONTES RAFAEL DARÍO RESTREPO QUIJANO

GONZALO ZAMBRANO VELANDIA