

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

Ibagué, diecisiete (17) de junio de dos mil veinte (2020).

RADICACIÓN: CA-00148
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - ESTADO DE EXCEPCION
AUTORIDAD: ALCALDE MUNICIPAL DE FLANDES, TOLIMA
TEMA: Decreto No. 051 de 2020 (marzo 30)
REFERENCIA: *“Por medio del cual se establecen estímulos tributarios en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el decreto 417 de 2020 expedido por la presidencia de la República”.*

Surtido el trámite correspondiente y al no advertirse causal de nulidad de lo actuado, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima¹ a pronunciarse sobre el control automático de legalidad del Decreto 051 del 30 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se establecen estímulos tributarios en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el decreto 417 de 2020 expedido por la presidencia de la República”* proferido por el Alcalde de Flandes - Tolima, conforme lo consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 151 -numeral 14- y 185 del C. de P. A. y de lo C. A., con fundamento en los razonamientos que se pasan a exponer.

ANTECEDENTES

El 15 de abril de 2020 fue recibido vía correo electrónico de la oficina judicial reparto para estudio, el Decreto 051 del 30 de marzo del 2020 proveniente del Municipio de Flandes Tolima.

El mismo 15 de abril de 2020 esta Corporación avocó conocimiento del asunto, ordenando además que **1.** por Secretaría se fijara un aviso sobre la existencia del proceso por el término de diez días, **2.** durante los cuales cualquier ciudadano

¹ Atendiendo las pautas establecidas por la Presidencia de la República en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud del *“Estado de Emergencia económica, social y ecológico”* decretado en el territorio nacional, y con fundamento en los estragos de la pavorosa plaga clasificada como SARS-CoV-2 por las autoridades sanitarias mundiales de la OMS, causante de lo que se conoce como la enfermedad del Covid-19 o popularmente *“coronavirus”*; y el Acuerdo PCSJA20-11526 del 22 de marzo de 2020, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante la cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública, la presente providencia fue discutida y aprobada por la Sala a través de correo electrónico y se notifica a las partes por el mismo medio.

podría intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo, **3.** publicar el aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con la inserción del auto admisorio y **4.** debido a las circunstancias de cuarentena obligatoria, se dispuso que se publique en **a.** la página web del municipio de Flandes, **b.** de la Defensoría del Pueblo, Regional Tolima, y **c.** Personería municipal de Flandes.

Se invitó a las entidades públicas, organizaciones privadas, a expertos sobre la materia, y de manera especial a la Presidencia de la República, y a los Ministerios del Interior, Defensa y de Salud a que presentaran sus conceptos. Igualmente se solicitó a la entidad territorial que allegara todos los antecedentes administrativos; y finalmente se dispuso, que en su momento, se correría traslado al Ministerio Público para emitir concepto. Todo lo cual se tramitaría a través de los correos institucionales de cada autoridad.

El 17 de abril de 2020 se surtieron las notificaciones personales al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a los Ministerios del Interior, Defensa y de Salud, al Municipio de Flandes y al Procurador 27 Judicial II en lo Administrativo. El 17 de abril de 2020 se adelantó la publicación del aviso en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Dentro del término de traslado se allegaron 3 conceptos².

El 18 de mayo de 2020 el expediente pasó al Despacho para elaborar proyecto de fallo.

Texto del Acto administrativo y justificación de su expedición

El acto objeto del presente control inmediato de legalidad es el Decreto 051 del 30 de marzo del 2020 dictado por el Alcalde Municipal de Flandes, cuyo texto es el siguiente:

“Decreto 051

(30 de marzo de 2020)

“Por medio del cual se establecen estímulos tributarios en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el decreto 417 de 2020 expedido por la presidencia de la República”

EL ALCALDE MUNICIPAL DE FLANDES - TOLIMA

En ejercicio de las atribuciones y sus facultades Constitucionales y legales, en especial las conferidas en el Decreto 461 de 2020 y

CONSIDERANDO

Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus.

Que mediante el decreto No. 417 de marzo 17 de 2020, con fundamento en el artículo 215 de la constitución política, el presidente de la república declaro el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el termino de Treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de

² El Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el señor Agente del Ministerio Público destacada en la Corporación emitieron concepto, mediante memoriales remitidos vía electrónica.

dicho decreto.

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

Que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia expidió el decreto No. 461 de 22 marzo de 2020, por medio del cual se autorizó temporalmente a los Gobernadores y Alcaldes a reorientar rentas y reducir tarifas de impuestos territoriales en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el decreto 417 de 2020 expedido por la presidencia de la república.

Que la Cámara de Comercio del Sur y Oriente del Tolima gremio que agrupa a los comerciantes del Municipio de Flandes - Tolima, a través de comunicación remitida al correo institucional de la Alcaldía Municipal de Flandes - Tolima, contactenos@flandes-tolimag.co presentó solicitud de alivios tributarios por (COVID-19).

Que el Alcalde Municipal realizó reunión extraordinaria con el COMFIS MUNICIPAL con el propósito de tomar medidas de alivio, en materia tributaria relacionadas con la reducción de tarifas, el otorgamiento de estímulos y prorrogas en el calendario tributario municipal ante la coyuntura de la pandemia del coronavirus COVID-19.

Que mediante el Acuerdo Municipal No. 041 de 2007, se estableció el Régimen Único Tributario del Municipio de Flandes.

Que el Acuerdo Municipal No. 016 de 2013, modifico parcialmente el acuerdo municipal No. 041 de 2007 en lo referente a tarifas, procedimientos, vencimiento y pago de los impuestos Predial, Industria y Comercio, Avisos y Tableros y RETEi CA.

Que el Acuerdo Municipal No. 010 de diciembre 27 de 2019, estableció los incentivos tributarios por pronto pago y las fechas de pago del impuesto predial unificado para la vigencia 2020.

En mérito de lo expuesto.

DECRETA

ARTICULO PRIMERO. Modificar el ARTICULO PRIMERO del ACUERDO No. 010 (DICIEMBRE 27 DE 2019), el cual quedará así:

Artículo Primero: Las personas que estén obligados a pagar el Impuesto Predial Unificado en el municipio de Flandes - Tolima, correspondiente al año gravable 2020 en forma oportuna tendrán derecho a un descuento por pronto pago de la siguiente forma:

| PERIODO | HASTA EL DIA | DESCUENTO O ESTIMULO |
|----------------|--------------|----------------------|
| ENERO A JUNIO | 30 | 20% |
| JULIO A AGOSTO | 31 | 10% |
| SEPTIEMBRE | 30 | 5%. |

Para obtener el incentivo tributario el pago deberá realizarse en una sola cuota en los lugares que para tal efecto disponga la Administración Municipal.

Se considera deudor moroso quien al primero (01) de octubre de 2020, no haya cancelado el Impuesto Predial Unificado al Municipio de Flandes.

El día para el pago señalado como fecha límite de forma precedente, no se trasladará a otro día cuando no corresponda a un día hábil. Cuando el pago se realice después de la fecha límite, se cobrarán sanciones e intereses moratorios, establecidos por la Superintendencia Financiera.

ARTICULO SEGUNDO. Con el fin de no afectar las condiciones económicas de los ciudadanos del Municipio de Flandes y contribuyentes del Impuesto Predial Unificado con los elementos del artículo 287 de la Constitución Política y el decreto 461 del 22 de marzo de 2020 se otorgará:

i) A los contribuyentes del Municipio de Flandes - Tolima acuerdos de pago para la cancelación del impuesto de la vigencia 2020 con un plazo máximo de hasta el 31 de diciembre de 2020; el estímulo que haya otorgado la administración municipal y que se encuentre vigente al momento de suscribir el acuerdo no será tenido en cuenta al momento de realizar o suscribir el mismo y prestara merito ejecutivo.

Durante el tiempo por el que se autorice la facilidad de pago, el mismo causará intereses a la tasa de interés moratoria que para efectos tributarios este vigente debidamente autorizada por la superintendencia financiera en el momento de otorgar la facilidad, en caso de incumplimiento por parte del contribuyente este deberá ser remitido a la oficina de cobro coactivo para su iniciar las diferentes actuaciones que den lugar al recaudo de la obligación.

ARTICULO TERCERO. Modificar el ARTICULO DIECISEIS del ACUERDO No. 016 (NOVIEMBRE 26 DE 2013), el cual quedará así:

"Artículo 95-: Plazos y Estímulos Tributarios por pronto Pago del Impuesto de Industria y Comercio y su complementario de Avisos y Tableros: Los contribuyentes que realicen el pago oportuno del Impuesto de Industria y Comercio de la vigencia 2019 de acuerdo a las fechas determinadas por la administración municipal, tendrán derecho a un descuento por pronto pago, liquidado sobre el valor del impuesto de Industria y Comercio a pagar, así:

| <i>PERIODO</i> | <i>HASTA EL DIA</i> | <i>DESCUENTO O ESTIMULO</i> |
|----------------------|---------------------|-----------------------------|
| <i>ABRIL A JUNIO</i> | <i>30</i> | <i>tv:</i> |

ARTICULO CUARTO. Adicionar al ARTICULO CATORCE del ACUERDO No. 016 (NOVIEMBRE 26 DE 2013), lo siguiente:

La fecha de presentación de la declaración de Retención y Auto retención del Impuesto de Industria y Comercio • RETEICA correspondiente al Primer Bimestre de la vigencia 2020, tendrá como fecha límite el día 30 abril de 2020.

ARTICULO QUINTO. El presente decreto rige a partir de la fecha y surtirá efectos a partir de su expedición y publicación, deroga cualquier otra disposición de igual \, menor jerarquía sobre la materia.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en Flandes - Tolima, a los TREINTA (30) días del mes de marzo de Dos Mil

*Yovanny Herrera Díaz
Alcalde Municipal."*

Intervenciones.

Ministerio del Interior.

Manifiesta no tener competencia para emitir concepto en referencia a las decisiones administrativas adelantadas por el ente territorial (Oficio OFI2020-12431-SSC-3110 del 30 de abril del 2020, remitido vía electrónica).

Ministerio de Justicia y del Derecho.

Manifiesta que las normas sujetas a control automático por parte la Corporación no hacen referencia a temas del sector justicia en particular, en razón de ello, se abstiene de intervenir dentro del proceso (oficio MJD-OFI20-0011948-DOJ-2300 del 23 de abril del 2020, remitido vía electrónica).

Agente del Ministerio Público.

Solicita a la Corporación, se sirva declarar la nulidad de los siguientes apartes del Decreto 051 del 30 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se establecen estímulos tributarios en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020 expedido por la Presidencia de la República"*, expedido por el alcalde municipal de Flandes:

- i.** La expresión *"el día para el pago señalado como fecha límite de forma precedente, no se trasladará a otro día cuando no corresponda a un día hábil"*, contenida en el último inciso del artículo primero.
- ii.** La expresión *"...el estímulo que haya otorgado la administración municipal y que se encuentre vigente al momento de suscribir el acuerdo no será tenido en cuenta al momento de realizar o suscribir el mismo y prestará merito ejecutivo"*, contenida en la última parte del inciso primero del ordinal i) del artículo segundo.
- iii.** La expresión *"Durante el tiempo por el que se autorice la facilidad de pago, el mismo causará intereses a la tasa de interés moratoria que para efectos tributarios este vigente debidamente autorizada por la superintendencia financiera en el momento de otorgar la facilidad..."*, contenida en la primera parte del inciso segundo del ordinal i) del artículo segundo.

Concluye solicitando se declare la legalidad del resto del articulado del Decreto 051 del 30 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se establecen estímulos tributarios en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020 expedido por la Presidencia de la República"*, expedido por el alcalde municipal de Flandes (concepto No. 061 del 14 de mayo del 2020, remitido vía correo electrónico).

CONSIDERACIONES

Competencia.

De conformidad con los artículos 215 de la Carta, 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 151 - 14- y 185 del C. de P.A. y de lo C.A. y de la Sentencia No. C-179 de 94 de la Corte Constitucional; la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima es competente,

por el factor objetivo y funcional, en única instancia, para estudiar la legalidad el Decreto 051 del 30 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se establecen estímulos tributarios en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020 expedido por la Presidencia de la República”*, expedido por el alcalde municipal de Flandes, ya que el medio de control judicial nominado Control Inmediato de Legalidad, es procedente para examinar *“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”*.

De los Estados de excepción y de las Características de los decretos legislativos expedidos en el marco de un estado de excepción.

1. Los Estado de excepción se basan en turbaciones del orden público, y entonces los artículos 115, 188, 189 -num. 3 y 4-, 296, 303 y 315 -num. 2- Superiores ahora si cobran preeminencia; de tal linaje, en estas materias, los Gobernadores y los Alcaldes son siempre Agentes territoriales del Presidente de la República y jerárquicamente, cumplen sus directrices.

Ciertamente que el Constituyente estableció que en desarrollo de los Estados de excepción, el Ejecutivo nacional podía asumir algunas competencias propias del Legislativo y en razón a ello, lo dotó de capacidad vinculante para expedir *“Decretos legislativos”*.

Éstos Decretos legislativos están encaminados a conjurar las crisis sociales causadas por *“Guerra exterior”*³, o *“En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía”*⁴, ora *“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”*⁵.

La asunción de tareas legislativas por el Gobierno tiene dos controles básicos, i. el control político a cargo del Congreso de la República⁶, y ii. el control jurídico propiamente dicho, a cargo de la Corte Constitucional.

2. Ahora bien, en el artículo 215 Superior se explicó que la Administración, nacional o territorial, podía expedir *“medidas de carácter general”* como desarrollo de los aludidos Decretos legislativos, en el ámbito de sus competencias; obviamente, para activar el sistema de controles y contrapesos interinstitucional, se dijo que el Consejo de Estado y los Tribunales administrativos controlarían *“Las medidas de carácter general”* i. *“que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa”* y ii. *“como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción”*, a través del Control Inmediato de Legalidad, que es, a no dudarlo la posibilidad técnica inmediata del cuerpo especializado de lo contencioso administrativo para hacer

³ Artículo 212 de la Constitución Política de Colombia.

⁴ Artículo 213 Ib.

⁵ Artículo 215 Ib.

⁶ A través de juicio de responsabilidad por cualquier abuso que los miembros del Gobierno o del Gobierno Nacional cometan en el ejercicio de las facultades respectivas, y a través de la atribución que esa Corporación tiene para modificar o derogar en cualquier época las medidas tomadas mediante los decretos legislativos.

efectiva la limitación al poder de las autoridades administrativas como medida eficaz y oportuna para impedir la aplicación de normas ilegales territoriales en el marco de los estados de excepción.

Por esta potísima razón, las autoridades competentes que expidan aquellas “medidas de carácter general, deben enviar los actos administrativos a la jurisdicción contencioso administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su expedición para que, o el Consejo de Estado o el Tribunal Administrativo con jurisdicción sobre la autoridad territorial, se pronuncien sobre la legalidad de la decisión; la contumacia de la autoridad administrativa, faculta a la Jurisdicción Especializada de lo Contencioso Administrativo para aprehender directamente el conocimiento, por este específico medio de control, el estudio definitivo de legalidad de la decisión administrativa aludida.

Escalamiento de excepciones de control judicial

El aislamiento social -voluntario u obligatorio- trajo por consecuencia la suspensión de muchas actividades de la comunidad, de entre ellas, la administración de justicia; ello implicó la suspensión de términos judiciales, y en principio, el órgano que administra la prestación del servicio esencial de administración de justicia solo exceptuó la actividad protectora de los derechos fundamentales a través de la acción de tutela y del habeas corpus⁷, -el sistema penal nunca se paralizó para los efectos de resolver peticiones de libertad-. Luego se amplió la excepción a los medios de control de Nulidad por inconstitucional y Nulidad⁸ y en el día de nona, a casi toda la actividad judicial⁹.

Evidentemente la vía ordinaria permitiría ejercer plenamente el sistema de los controles entre las diferentes ramas del poder público establecidos en la Constitución; aunque, debe precisarse, no por la vía de control constitucional automático -control inmediato de legalidad-, sino por intervención de cualquier persona¹⁰ o ciudadano¹¹, instrumentos jurídicos que recién se volvieron a habilitar a la sociedad colombiana por el Acuerdo PCSJA20-11546 del pasado 25 de abril.

⁷ Consejo Superior de la Judicatura, Acuerdos Nos. PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526 de marzo de 2020, PCSJA20-11527, PCSJA20-11528 y PCSJA20-11529 de 25 de marzo de 2020.

⁸ Consejo Superior de la Judicatura, Acuerdo No. PCSJA20-11532 del 26 de abril del 2020 y PCSJA20-11546 del pasado 25 de abril.

⁹ C. S. de la J, A PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020 “Por medio del cual se proroga la suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor”.

¹⁰ C. de P.A. y de lo C.A., “**ARTÍCULO 137. NULIDAD.** Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió. También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.

Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:

1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.
2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.
3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.

El control inmediato de legalidad y sus normas habilitantes.

Parece necesario que haya que repetirlo, los estados de excepción aluden al concepto jurídico político de orden público “*El régimen de libertades, suprema ratio del Estado de derecho, tiene como supuesto necesario la obediencia generalizada a las normas jurídicas que las confieren y las garantizan. A ese supuesto fáctico se le denomina orden público y su preservación es, entonces, antecedente obligado de la vigencia de las libertades. Formular una definición lógicamente satisfactoria de orden público es empresa desalentadora, pues el ingrediente evaluativo que en ella va implícito, impide ganar una noción objetiva, universalmente reconocible. De allí el peligro de usarla como condición o límite del ejercicio de un derecho, pues cada vez que se procede de ese modo, y en ocasiones resulta inevitable hacerlo, se libra su inmensa forma vacía a la discreción de un funcionario que con su propio criterio ha de llenarla. El único control de su evaluación, entonces, estará constituido por el telos del Estado de derecho y éste, preciso es admitirlo, es también pasible de más de una valoración.*”¹²-, que en la doctrina de la Corte Constitucional¹³, implica, i. el responsable del orden público es el Presidente de la República, ii. los Gobernadores y Alcaldes, en esta materia, iii. son sus Agentes en cada circunscripción territorial; por lo tanto, en los estados de excepción, iv. las autoridades territoriales son jerárquicamente subalternos del Presidente de la República, v. deben cumplir estrictamente y sin extralimitación, los parámetros que el Ejecutivo nacional considera conveniente para conjurar la crisis, vi. los Gobernadores y Alcaldes no son pues, ruedas sueltas en el andamiaje institucional.

En desarrollo de la previsión tal, el Congreso de la República expidió la Ley 137 de 1994 “*Ley estatutaria de los Estados de Excepción*”, que por mandato superior debió ser examinada previamente por la Corte Constitucional en su condición de Guardiana de la Carta¹⁴; precisando en el artículo 20 del proyecto se previó “*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*

4. Cuando la ley lo consagre expresamente.

PARÁGRAFO. *Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente.”.*

¹¹ C. de P.A. y de lo C.A. “**ARTÍCULO 135. NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD.** *Los ciudadanos podrán, en cualquier tiempo, solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, cuya revisión no corresponda a la Corte Constitucional en los términos de los artículos 237 y 241 de la Constitución Política, por infracción directa de la Constitución.*

También podrán pedir la nulidad por inconstitucionalidad de los actos de carácter general que por expresa disposición constitucional sean expedidos por entidades u organismos distintos del Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO. *El Consejo de Estado no estará limitado para proferir su decisión a los cargos formulados en la demanda. En consecuencia, podrá fundar la declaración de nulidad por inconstitucionalidad en la violación de cualquier norma constitucional. Igualmente podrá pronunciarse en la sentencia sobre las normas que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras demandadas que declare nulas por inconstitucionales.”.*

¹² Sentencia No. C-179/94.

¹³ Sentencia C-179-94; ya glosada.

¹⁴ Ref.: Expediente No. P.E. 002, Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria No. 91/92 Senado y 166/92 Cámara “*Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia*”, Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ; Sentencia del 13 abril de 1994.

administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.” En ese mismo sentido, el control judicial en concreto fue desarrollado por los artículos 136 y 151 numeral 14 de la Ley 1437 de 2011, con los recovecos del artículo 185 Ib.

Por manera pues, la Sentencia No. C-179 de 94¹⁵, se encargó de describir doctrinalmente la institución jurídico política “*estados de excepción*”¹⁶; y evidenció que por tratarse de eventos excepcionales de institucionalidad “*No obstante su naturaleza restrictiva, dentro de un Estado de derecho las normas de excepción han de mantener el sello que a éste le es inherente, a saber: 1. el gobernante, no obstante su mayor poder discrecional, está sujeto a control en todos los actos que, dentro de la nueva situación realice, y 2. la restricción de las libertades y derechos fundamentales ha de tener como propósito esencial la preservación de esos mismos bienes, que de ninguna manera pueden ser destruidos sino provisoriamente limitados, con el propósito de que la obediencia al derecho se restaure y las libertades y derechos recobren la vigencia plena de que gozan en tiempo de normalidad. Es lo que pudiéramos llamar la paradoja de los estados de excepción: las libertades públicas y los derechos fundamentales se restringen, en beneficio de esos mismos bienes. Esa circunstancia brinda un insustituible criterio de control de los actos del gobernante investido de poderes excepcionales, y es éste el criterio que ha de guiar a la Corte en el examen de constitucionalidad de la presente ley estatutaria. Prescindir de ese criterio, conduce a trocar el Estado de derecho en una forma de organización política que lo contradice y desnaturaliza.*”.

Deteniéndose en el aludido artículo 20 del proyecto de ley estatutaria No. 91/92 Senado y 166/92 Cámara, la Corte Constitucional advirtió escueta pero contundentemente, **i.** su palmario sustento constitucional, **ii.** exceptuado, claro está, el inciso 3, **iii.** que aludía a una competencia abiertamente inconstitucional, pues **iv.** en control alguno de constitucionalidad abstracto se evidencia una supuesta “*suspensión provisional normativa*” a cargo de la Corte Constitucional.

Así las cosas, se expidió la comentada ley estatutaria el 2 de junio de 1994, la cual fue promulgada en el Diario Oficial No. 41.379 del 3 de junio de 1994, y se nominó “*Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia*”; como ya se visualizó.

Posteriormente, el artículo 136 y el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011¹⁷, determinaron que le corresponde en única instancia, la competencia a los Tribunales Administrativos del lugar donde se expidan, ejercer el *control inmediato*

¹⁵ Ib.

¹⁶ “**ESTADOS DE EXCEPCIÓN-Justificación**

El derecho es siempre compatible con un cierto grado de desobediencia y no puede ser de otro modo. Pero cuando ese grado de desobediencia, permisible e inevitable, es traspuesto, la convivencia se torna difícil y hasta imposible, especialmente cuando son las normas reguladoras de conductas sin las cuales la coexistencia no es pensable, las que están comprometidas. Cuando tal ocurre, el desorden se ha sustituido al orden. ¿Cuándo exactamente ocurre tal fenómeno? No es posible determinarlo con entera certeza. Pueden surgir discrepancias. Es, entonces, cuando se requiere el criterio autorizado y prevalente del órgano de la comunidad que ha de verificar, con fuerza vinculante, que el fenómeno se ha producido o su advenimiento es inminente. Justamente, para esas situaciones se han creado los Estados de excepción. Los Estados de excepción o de turbación del orden exigen, entonces, normas que se adecuen a la nueva situación. Se trata, de normas generalmente más drásticas, vale decir, de un poder disuasivo mayor y más restrictivas de la libertad jurídica.”.

¹⁷ (enero 18), promulgada en el Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011, <Rige a partir del 2 de julio de 2012, Art. 308>, “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”.

de legalidad; respecto de **i.** las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa territorial, únicamente ejercidas, **ii.** como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, por ello delimitaron el procedimiento en su artículo 185 Ib.

Reiteró el Legislador, no de manera tautológica sino preventiva y restrictiva **a.** que las competencias sobre orden público para conjurar las crisis, deben entenderse estrictas y regladas; **b.** y previó que las autoridades territoriales podían expedir normas generales, **1.** pero que debían serlo y hacerlo con arreglo a los Decretos legislativos que expida el Gobierno, o sea, **2.** actos de carácter general, **3.** proferidos en ejercicio de la función administrativa territorial durante los Estados de excepción, **4.** pero como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Gobierno, **5.** que, se itera, pueden ser decretados por autoridades territoriales departamentales y municipales, y que, **6.** para su control judicial específico y concurrente, la competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.

Corolario de lo dicho es, **i.** una cosa es el decreto que declara el “Estado de Emergencia económico, social y ecológico” en el territorio nacional¹⁸, **ii.** otra, muy distinta, son sendos decretos legislativos que el Gobierno o Gobierno Nacional dicten para conjurar la crisis en materias específicas y concretas; así, **iii.** las normas que las autoridades territoriales pueden dictar al amparo de la institución, **iv.** son las específicamente determinadas por el Ejecutivo nacional en cada caso concreto para conjurar la crisis del “Estado de Emergencia económico, social y ecológico” en el territorio nacional, **v.** no otras.

Con el Consejo de Estado diríamos¹⁹, finalmente, respecto de las características del C. I. de L., glosando su jurisprudencia del artículo 185 aludido, **i. su carácter jurisdiccional:** por lo tanto, la naturaleza del acto que lo decide es una sentencia; **ii. es inmediato y automático** porque una vez se expide el reglamento por el Gobierno Nacional o Territorial, se debe remitir para ejercer el examen, por lo que no requiere de una demanda formal. De igual forma, ha precisado que la norma debe ejecutarse inmediatamente, pues hasta tanto no se anule, goza de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos y no requiere su publicación en el diario o gaceta oficial para que proceda el control; **iii. es oficioso**, porque de incumplirse con el deber de envío a esta jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento; **iv.** es autónomo porque el control se puede realizar antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio y de los decretos legislativos que lo desarrollan; **v. hace tránsito a cosa juzgada relativa** porque el juez contencioso administrativo, en cada caso, tiene la facultad de fijar los efectos de su pronunciamiento; **vi. el control es integral** dado que es un control oficioso, en el que el juez contencioso administrativo asume el

¹⁸ Competencia adscrita al Presidente de la República y los ministros del Despacho.

¹⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Once Especial De Decisión, Consejera ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO; Auto interlocutorio del 22 de abril de 2020, Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01163-00 (CA)A. Actor: Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), Demandado: Resolución 005 del 19 de marzo de 2020, Asunto: Control inmediato de legalidad de la Resolución No. 005 del 19 de marzo de 2020, expedida por el presidente de Colpensiones, «[p]or el cual se suspenden términos procesales en las actuaciones administrativas y disciplinarias en la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones», Decisión: Auto que no avoca conocimiento.

También; Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE; Sentencia del 31 de mayo de 2011, Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00 (CA), Actor: Ministerio de la Protección Social.

control completo de la norma (competencia para expedir el acto, cumplimiento de requisitos de fondo y forma, conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación y la proporcionalidad) y **vii. es compatible, concurrente y/o coexistente con los cauces procesales ordinarios**, por lo que puede ejercerse la acción pública de nulidad contra los actos administrativos que se adopten en desarrollo de los derechos legislativos.

Corolario de lo anterior es que los requisitos a examinar en este especial medio de control, son los preliminares y concurrentes de *i) ser un acto administrativo de carácter general; ii) dictado en ejercicio de la función administrativa y/o potestad reglamentaria y; iii) que sea desarrollo un Decreto Legislativo expedido en un estado de excepción*; luego de lo cual y satisfechos, se avanza, integralmente a examinar su **análisis material del acto** (confrontación del mismo con las normas que dieron origen a su expedición y que le sirvieron de fundamento jurídico, junto con las demás normas constitucionales y legales aplicables) y **la razonabilidad de la decisión** (test de razonabilidad, que se vincula 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).

Decretos legislativos.

Los Decretos legislativos dictados dentro del Estado de excepción actual, son, entre otros, los Nos. 417 de marzo 17²⁰; 434 de marzo 19²¹; 438 de marzo 19²²; 439 de marzo 20²³; 440 de marzo 20²⁴; 441 de marzo 20²⁵; 444 del 21 de marzo²⁶; 461 de marzo 22²⁷; 464 de marzo 23²⁸; 491 de marzo 28²⁹; 512 del 2 de abril³⁰; 537 de abril 12

²⁰ “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”.

²¹ “Por el cual se establecen plazos especiales para la renovación de la matrícula mercantil, el RONEOL y los demás registros que integran el Registro Único Empresarial y Social — RUES, así como para las reuniones ordinarias de las asambleas y demás cuerpos colegiados, para mitigar los efectos económicos del nuevo coronavirus COVID-19 en el territorio nacional”.

²² “Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto [417](#) de 2020”.

²³ “Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea”.

²⁴ “Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”.

²⁵ “Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto [417](#) de 2020”.

²⁶ “Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

²⁷ “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”.

²⁸ “Por el cual se disponen medidas con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020”.

²⁹ “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para

de 2020³¹; 538 del 12 de abril³²; 539 de 2020 de abril 13³³; 568 de 2020 de abril 15³⁴ y 569 de abril 15 de 2020³⁵ por lo tanto tienen las características descrita por el Consejo de Estado³⁶.

El Decreto legislativo 461 de marzo 22 de 2020³⁷.

El Gobierno Nacional determinó algunas medidas en materia tributaria, con la finalidad de autorizar a los gobernadores y alcaldes, en relación a las rentas de destinación específica, la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, para lo cual pueden

1. reorientar las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales, con el fin de atender las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica;
2. para reorientar los recursos no será necesaria la autorización de las Asambleas departamentales y los Concejos municipales;
3. los recursos solo pueden ser reorientados en los gastos en materia de su competencia;
4. las facultades no podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Nacional;
5. autorizar, la adición ilimitada de los contratos vigentes que contribuyan a atender

la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

³⁰ “Por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

³¹ “Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

³² “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

³³ “Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

³⁴ “Por el cual se crea el impuesto solidario por el COVID 19, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica dispuesto en el Decreto Legislativo 417 de 2020”.

³⁵ “Por la cual se adoptan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica”.

³⁶ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión n.º 19, C. P. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ; Auto interlocutorio del 4 de mayo de 2020, Referencia: Control Inmediato de Legalidad, Radicación: 11001-03-15-000-2020-01567-00, Temas: - Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en estado de emergencia. - Actos internos de la administración y medidas de carácter general ordenadas en ejercicio de la función administrativa en desarrollo de los estados de excepción. - El medio de control inmediato de legalidad a la luz de la tutela judicial efectiva en el marco del estado de emergencia por la enfermedad Covid-19. - Modificación de la jurisprudencia del despacho por el cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura. - Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad. - Decisión: Rechaza el control inmediato de legalidad. - Auto interlocutorio O-340-2020 1.

³⁷ “Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”.

El Decreto legislativo se basó en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

la epidemia;

6. reducir las tarifas de los impuestos en sus entes territoriales.

7. las facultades otorgadas solo podrán ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria.

En todo caso, estipuló que los efectos del mencionado decreto rigen “a partir de la fecha de su expedición”.

Del acto objeto de control inmediato de legalidad.

En principio y desde noviembre anterior, la humanidad empezó a sobrecogerse por los estragos de la pavorosa plaga clasificada como SARS-CoV-2 por las autoridades sanitarias mundiales de la OMS³⁸, causante de lo que se conoce como la enfermedad del Covid-19 o popularmente “*coronavirus*”. La crisis humanitaria sobreviniente era palpable desde los primeros indicios de la pandemia que se inició en el lejano oriente y que, más temprano que tarde, llegaría a nuestra patria.

Por tal menester,

1. El Presidente de la República y sus ministros expidieron los Decretos 417 y 461 desde el día 17 de marzo de 2020, para reconocer el “*Estado de Emergencia económico, social y ecológico*” en el territorio nacional y poco a poco se establecieron Decretos legislativos sobre las materias necesarias para conjurar la crisis

Por su parte,

2. El Alcalde de Flandes, Tolima, expidió el decreto de la referencia el 30 de marzo anterior.

El burgomaestre estableció en el acto administrativo de la referencia las medidas que estimó necesarias para afrontar la crisis que describió, y dijo fundamentar el ejercicio de su competencia en “*En ejercicio de las atribuciones y sus facultades Constitucionales y legales, en especial las conferidas en el Decreto 461 de 2020*”, así mismo, en el cúmulo normativo que el Gobierno Nacional exployó en el Decreto legislativo

³⁸ El Presidente de la República y los ministros del Despacho reconocieron, entre otras cosas:

“*Que el 9 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud, solicitó a los países la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y prevenir la propagación del virus.*

Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia⁴¹, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y tratamiento de los casos confirmados.

Que la misma Organización señaló que describir la situación como una pandemia no significaba que los países afectados pudieran darse por vencidos; pues esto significaría terminar enfrentándose a un problema mayor y a una carga más pesada para el sistema de salud; que a la postre requeriría medidas más severas de control y por tanto, los países debían encontrar un delicado equilibrio entre la protección a la salud, la prevención de los trastornos sociales y económicos y el respeto de los derechos humanos, razón por la cual hizo un llamado a los países afectados para que adopten una estrategia de contención.”.

Y que el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó varias decisiones de prevención y contención de la pandemia que resultaron finalmente insuficientes para enfrentar la crisis aludida -Decreto 417 de 2020 (Marzo 17) “*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”-.

461 de marzo 22 de 2020; y en la parte resolutive definió:

1. Modificar el calendario para pagar el Impuesto Predial Unificado en el municipio de Flandes - Tolima, correspondiente al año gravable 2020, determinando la forma oportuna o con descuentos, con la condición de que el pago debe realizarse en una sola cuota; extendiendo la fecha desde la cual se considera deudor moroso al contribuyente.
2. *“El día para el pago señalado como fecha límite de forma precedente, no se trasladará a otro día cuando no corresponda a un día hábil. Cuando el pago se realice después de la fecha límite, se cobrarán sanciones e intereses moratorios, establecidos por la Superintendencia Financiera”.*
3. Se otorgan plazos para realizar acuerdos de pago lo tributos municipales, bajo la condición, de que se hagan hasta el 31 de diciembre de 2020, pero sin incentivo; con el pago de intereses moratorios, en caso de incumplimiento.
4. Autorizar el cambio del calendario tributario del Impuesto de Industria y Comercio y su complementario de Avisos y Tableros, con fechas de pago oportuno y descuento por pronto pago, y de presentación de la declaración de Retención y Auto retención del Impuesto de Industria y Comercio.

Caso concreto.

Descendiendo al *sub examine*, corresponde a la Sala Plena verificar, en primer lugar, los requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad frente al Decreto 051 del 30 de marzo del 2020 *“Por medio del cual se establecen estímulos tributarios en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el decreto 417 de 2020 expedido por la presidencia de la República”*, expedido por el Alcalde municipal de Flandes, para luego, de superarse tal examen, adelantar el estudio formal y material del acto administrativo.

Requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad en este asunto.

Factor subjetivo o de autoría.

El Decreto 051 de 2020 fue expedido por el Alcalde Municipal de Flandes, que es una entidad territorial de la jurisdicción del Departamento del Tolima; ergo, el conocimiento de este control inmediato de legalidad, corresponde al Tribunal Administrativo del Tolima en Sala Plena, como los prescriben los artículos 215 de la Carta, 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 151-14 y 185 del C. de P.A. y de lo C.A. y de la Sentencia No. C-179 de 94 de la Corte Constitucional. Se cumple el primer presupuesto.

Factor de objeto.

Advierte la Sala que la burgomaestre de Flandes adoptó una medida de carácter general en su circunscripción territorial, como uno de los mecanismos escogidos por el Gobierno Nacional para conjurar la contingencia epidemiológica causada por el Coronavirus Covid-19 e impedir la extensión de sus efectos; definiendo en su jurisdicción las directrices de una norma con fuerza de ley -Decreto legislativo 461 de 2020-, en situación abstracta e impersonal, propia de un acto administrativo de carácter general, allanándose al segundo presupuesto.

Factor de motivación o causa.

El control inmediato de legalidad de un acto, supone que el mismo haya sido proferido por la autoridad territorial en ejercicio de la función administrativa y

como desarrollo de un Decreto Legislativo expedido durante el estado de excepción en concreto.

Y como el Gobierno Nacional se habilitó las facultades excepcionales legislativas en el Decreto 417 de 2020 -Estado de Emergencia, Social y Ecológica en todo el territorio nacional- por causa la pandemia aludida, en principio no ha lugar verificar una eventual excepción de inconstitucionalidad, cuyo estudio es tema competencial de la H. Corte Constitucional en unos tiempos cortos, acordes con las medidas de urgencia enunciadas en los Decretos legislativos 417; el mismo predicamento hará la Sala Plena respecto del Decreto legislativo 461 de 2020, arriba glosado; el Tribunal pues, entiende satisfecha la capacidad del Gobierno Nacional para modificar las Leyes.

Y como el Jefe de la Administración municipal, en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de uno de los decretos legislativos, en el caso de autos, no hizo más que adecuar en su jurisdicción las prescripciones nacionales, igualmente entiende satisfechos los requisitos de avenimiento a las normas superiores del acto administrativo de la referencia. Por manera pues, hállese cumplido el tercer presupuesto de procedibilidad, motivo por el cual es procedente adelantar el examen de fondo.

La Sala Plena llama la atención de que los tributos de Industria y Comercio, Predial unificado, Avisos y tableros y otros, específicamente son municipales; por ello mismo, su reglamentación, recaudo y administración es una facultad que se otorga a los Concejos municipales y a los burgomaestres, por la misma circunstancia es una competencia administrativa que el Gobierno Nacional podía, en principio y solo en principio, trasladar a la reglamentación del Alcalde y con base en el Decreto legislativo 461, ejercerlo el Jefe de la administración territorial flamenca.

De los requisitos formales y materiales del Decreto 051 del 30 de marzo del 2020.

- Competencia de la autoridad que lo expide.

El acto administrativo analizado está suscrito por el Alcalde Municipal de Flandes – Tolima como Jefe de la administración local, conforme lo dispone el artículo 84 de la Ley 136 de 1994³⁹, que desarrolló el ordenamiento Superior -artículos 2, 209 y 315- y que impone a éstos servidores públicos las responsabilidades consecuentes para asegurar la prestación de los diferentes servicios a su cargo -artículos 91 a 93 de la Ley 136 de 1994 *“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*⁴⁰-

Y es que también es de la incumbencia funcional del burgomaestre, como un poder puramente normativo, función sujeta al marco constitucional, legal y reglamentario, la adopción de reglamentos de alcance local para, entre otras cosas **-ARTÍCULO 93. ACTOS DEL ALCALDE.** *El alcalde para la debida ejecución de los acuerdos y para las funciones que le son propias, dictará decretos, resoluciones y las órdenes necesarias-;* las siguientes:

“Artículo 91. FUNCIONES. ...

³⁹ *“ARTÍCULO 84. NATURALEZA DEL CARGO. En cada municipio o distrito habrá un alcalde quien ejercerá la autoridad política, será jefe de la administración local y representante legal de la entidad territorial. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio o distrito y tendrá el carácter de empleado público del mismo.”*

⁴⁰ Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

6. Reglamentar los acuerdos municipales.

...

...;

d) En relación con la Administración Municipal:

1. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente.

....

6. Ejercer jurisdicción coactiva para hacer efectivo el cobro de las obligaciones a favor del municipio. Esta función puede ser delegada en las tesorerías municipales y se ejercerá conforme a lo establecido en la Legislación Contencioso-Administrativa y de Procedimiento Civil.

...

f) Con relación con la Prosperidad Integral de su región:

1. ...

2. Impulsar el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población.

3. ...

g) Incorporar dentro del presupuesto municipal, mediante decreto, los recursos que haya recibido el tesoro municipal como cofinanciación de proyectos provenientes de las entidades nacionales o departamentales, o de cooperación internacional y adelantar su respectiva ejecución. Los recursos aquí previstos así como los correspondientes a seguridad ciudadana provenientes de los fondos territoriales de seguridad serán contratados y ejecutados en los términos previstos por el régimen presupuestal.

Una vez el ejecutivo incorpore estos recursos deberá informar al Concejo Municipal dentro de los diez (10) días siguientes...".

En esta perspectiva y con arreglo a la norma Superior -artículo 287- "Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.

2. Ejercer las competencias que les correspondan.

3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

4. Participar en las rentas nacionales".

Por lo tanto, es perfectamente lícito que el Alcalde flamenco modifique el calendario tributario municipal para el recaudo de los impuestos de Industria y Comercio y Predial unificado, con sendos incentivos tributarios, con la posibilidad de pactar acuerdos de pago y con la admonición ciudadana de las consecuencias jurídicas de no honrar las obligaciones tributarias.

Conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción.

Es obvio que los Decretos legislativos 417 y 461 de 2020 fueron allanados en sus regulaciones normativas territoriales por el Jefe de la administración local de Flandes; por lo cual, evidentemente con el articulado se satisface el elemento causal de la función ejercida, en cuanto a la **a.** relación evidente entre los hechos que habilitan al emisor el acto administrativo -la pandemia que aqueja la especie- y **b.** la verificación de la jerarquía normativa que supone el apego a la sujeción de normas superiores⁴¹.

⁴¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero ponente: DANILO ROJAS

La motivación del acto administrativo territorial calca genéricamente los Decretos Legislativos 417 de marzo 17 de 2020 y 461 del 22 siguiente, dictados con el fin de permitir a las autoridades administrativas -nacionales y territoriales y por servicios-, reorientar las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales, y con ello, destinar los recursos necesarios para contener la expansión del virus y atender la mitigación de la pandemia innumerable.

La proporcionalidad y el carácter transitorio de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

Ha poco el Consejo de Estado ha venido insistiendo sobre las características específicas de los Decretos legislativos⁴²; por lo tanto, y como lo dispuesto por el Decreto 461 de 2020 discurrió normativamente subrogando o fijando regencias de las normas involucradas, lo procedente es entender que la regencia del mencionado Decreto ley **i)** derogó, adicionó o modificó las leyes pertinentes en materia tributaria en lo que le sea contrario, y en consecuencia, por tener los mismos efectos jurídicos de una ley, **ii)** desarrolló el estado de emergencia con vigencia indefinida -y puede sobrepasar el término por el cual se declaró el estado de excepción- por no relacionar nuevos tributos o modificar los impuestos existentes, aunque **iii)** puede ser derogado, modificado o adicionado por el propio Gobierno Nacional durante el Estado de excepción multiresañado o por el Congreso, por no ser de iniciativa legislativa del Gobierno Nacional.

BETANCOURTH; Sentencia del 8 de julio de 2014, Radicación: 11001031500020110112700 (CA), Actor: Gobierno Nacional, Demandado: Decreto 2962 de 2011.

⁴² El Honorable Consejo preciso, respecto de los Decretos legislativos:

“(i) Pueden derogar, adicionar o modificar las leyes que sean pertinentes y en consecuencia tienen los mismos efectos jurídicos de una ley, a diferencia de lo que ocurre con los decretos legislativos proferidos en los estados de guerra exterior y conmoción interior, que solo suspenden las leyes que sean contrarias a la situación excepcional que se presente.

(ii) Los decretos legislativos que desarrollan el estado de emergencia tienen una vigencia indefinida, esto es, pueden sobrepasar el término por el cual se declaró el estado de excepción. No obstante, si establecen nuevos tributos o modifican los impuestos existentes, las medidas respectivas regirán solo hasta el vencimiento de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso las convierta en permanentes.

(iii) Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso, pero la oportunidad para ello depende de si la iniciativa legislativa es exclusiva del Gobierno Nacional, o no. Las variables son las siguientes:

(a) En aquellas materias que son de iniciativa legislativa del presidente, la derogación, modificación o adición de los decretos legislativos de emergencia, por parte del Congreso, solo es posible durante el año siguiente a la declaración de emergencia.

(b) En las materias que los congresistas pueden tener iniciativa legislativa, el Congreso podrá ejercer en todo tiempo dicha facultad.

iv) Finalmente, estos decretos legislativos están sujetos a la prohibición de no desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.”

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión n.º 19, C. P. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ; Auto interlocutorio del 4 de mayo de 2020, Referencia: Control Inmediato de Legalidad, Radicación: 11001-03-15-000-2020-01567-00, Temas: - Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en estado de emergencia. - Actos internos de la administración y medidas de carácter general ordenadas en ejercicio de la función administrativa en desarrollo de los estados de excepción. - El medio de control inmediato de legalidad a la luz de la tutela judicial efectiva en el marco del estado de emergencia por la enfermedad Covid-19. - Modificación de la jurisprudencia del despacho por el cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura. - Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad. - Decisión: Rechaza el control inmediato de legalidad. - Auto interlocutorio O-340-2020 1.

Así las cosas, la modificación del calendario tributario de los impuestos administrados por el municipio de Flandes de conformidad con el Decreto legislativo 461 de 2020 fue ejercido legalmente.

El pedimento de ilegalidad del Agente del Ministerio Público.

El Colaborador fiscal solicita a la Corporación, la declaración de nulidad de los siguientes apartes del Decreto 051 del 30 de marzo de 2020:

- i. La expresión “el día para el pago señalado como fecha límite de forma precedente, no se trasladará a otro día cuando no corresponda a un día hábil”, contenida en el último inciso del artículo primero.

La vista fiscal atesta la prórroga de las obligaciones tributarias hasta el día hábil siguiente si el día que finaliza el pazo del pago es un inhábil. Por su parte, el Alcalde de Flandes imposibilita el reconocimiento de la oportunidad si el límite corresponde a un día inhábil para solucionar el crédito tributario; es decir, en este evento, el contribuyente debe pagar el día hábil anticipado concedido.

Conviene preciar que cuando el plazo dispuesto en una norma es de meses se cuenta de fecha a fecha; igual predicamento se impone respecto del día de atención al público, siempre prorrogando la oportunidad hasta el día ulterior si el día del plazo es inhábil, esto es, al primer día hábil siguiente es una concesión legal. Sobre el particular la Sección de asuntos tributarios del Consejo de Estado ha sostenido⁴³:

“(…) Para establecer la forma como se deben contabilizar los términos se acude al Código de Régimen Político y Municipal, comoquiera que ni el Estatuto Tributario ni el Código Contencioso Administrativo, contienen una regulación sobre el tema, pues, las reglas establecidas en el Código de Régimen Político y Municipal, se aplican “en general a cualesquiera plazos o términos prescritos en las leyes o en los actos de las autoridades nacionales, salvo que en las mismas leyes o actos se disponga expresamente otra cosa” (art. 59).

[...] el inciso segundo [del artículo 59 del C.R.P y M] prevé que “El primero y último día de un plazo de meses o años deberán tener un mismo número en los respectivos meses. El plazo de un mes podrá ser, por consiguiente, de 28, 29, 30 ó 31 días, y el plazo de un año de 365 ó 366 días según los casos”.

Cuando se trata de términos de “meses” o “años”, los plazos corren de fecha a fecha, es decir, el número del mes o año en el que inicia debe coincidir con el mismo número del mes o año en el que termina. Por ello, cuando la norma se refiere, en este caso, al “primer día de plazo” significa la fecha de la notificación o el del acto procesal que es el punto de partida para el inicio del cómputo del término que no está establecido en días. Tanto es, que la norma advierte que el plazo de un mes o de un año no siempre tiene el mismo número de días; en el primer caso podrá ser de 28, 29, 30 ó 31 días, y en el segundo, de 365 o 366 días, según corresponda⁴⁴.”

El Órgano de Cierre también ha precisado que, “en los casos en los que el término para

⁴³ Sentencias de 23 de abril de 2009, exp. 16536, C.P. HÉCTOR J. ROMERO DÍAZ y de 28 de julio de 2011, exp. 16981, C.P. WILLIAM GIRALDO GIRALDO.

⁴⁴ Las excepciones legales en las que el número del último día del plazo no coincide con el de iniciación son: “Si el mes en que ha de principiar un plazo de meses o años constare de más días que el mes en que ha de terminar el plazo, y si el plazo corriere desde alguno de los días en que el primero de dichos meses excede al segundo, el último día del plazo será el último día de este segundo mes” (artículo 59 *ibidem*) y “Los (plazos) de meses y años se computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil” (artículo 62 *ibidem*).

*contestar el requerimiento especial se extienda porque último día del conteo corresponda a uno inhábil (artículo 62 de la Ley 4° de 1913, Código de Régimen Político y Municipal), igualmente se extiende el dies a quo del plazo para notificar la liquidación oficial de revisión”.*⁴⁵

En el caso concreto, el plazo de la obligación para pago oportuno, al decir del burgomaestre flamenco, se anticipa, inferencia insostenible frente a los artículos 59 a 62 del Código de Régimen Político y Municipal y al artículo 118 del C.G. de P.; lo anterior, porque el citado término, en aras de garantizar el debido proceso, y cuando el término de cumplimiento o exigibilidad de una obligación sea de meses o de años, su vencimiento tendrá lugar el mismo día que empezó a correr del correspondiente mes o año, **pero si este no tiene ese día, el terminó vencerá el último día del respectivo mes o año, del mismo modo que si su vencimiento ocurre en día inhábil se extenderá hasta el primer día hábil siguiente.**

Inferencia sobre la cual se expulsará del mundo jurídico el segmento normativo cuestionado.

- ii. La expresión “...el estímulo que haya otorgado la administración municipal y que se encuentre vigente al momento de suscribir el acuerdo no será tenido en cuenta al momento de realizar o suscribir el mismo y prestará merito ejecutivo”, contenida en la última parte del inciso primero del ordinal i) del artículo segundo y
- iii. La expresión “Durante el tiempo por el que se autorice la facilidad de pago, el mismo causará intereses a la tasa de interés moratoria que para efectos tributarios este vigente debidamente autorizada por la superintendencia financiera en el momento de otorgar la facilidad...”, contenida en la primera parte del inciso segundo del ordinal i) del artículo segundo.

La primera advertencia que hace la Sala Plena es constatar el artículo 1625 del C.C. que asevera “Las obligaciones se extinguen además en todo o en parte:
1o.) Por la solución o pago efectivo.”.

Del mismo modo se establece: “EL PAGO EN EFECTIVO EN GENERAL
ARTICULO 1626. <DEFINICIÓN DE PAGO>. El pago efectivo es la prestación de lo que se debe.

ARTICULO 1627. <PAGO CEÑIDO A LA OBLIGACIÓN>. El pago se hará bajo todos respectos en conformidad al tenor de la obligación; sin perjuicio de lo que en los casos especiales dispongan las leyes.
El acreedor no podrá ser obligado a recibir otra cosa que lo que se le deba, ni aún a pretexto de ser de igual o mayor valor la ofrecida.”.

Así que las obligaciones incumplidas traen las consecuencias propias; en el caso ordinario, natural y obvio, el castigo de intereses que legalmente sean procedentes. En el caso de las obligaciones tributarias, las sanciones y los intereses.

⁴⁵ Sentencias del 8 de agosto de 2019, exp. 22428, CP: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ; de 6 de septiembre de 2017, exp. 21282, C.P. JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ; y del 5 de abril de 2018, exp. 21844, CP: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ.

En este escenario no le asiste razón al Colaborador fiscal porque los segmentos normativos no son una ínsula en sendas lecturas sino una unidad idiomática inescindible para entender la integralidad del artículo segundo; y veamos,

“ARTICULO SEGUNDO. Con el fin de no afectar las condiciones económicas de los ciudadanos del Municipio de Flandes y contribuyentes del Impuesto Predial Unificado con los elementos del artículo 287 de la Constitución Política y el decreto 461 del 22 de marzo de 2020 se otorgará:

i) A los contribuyentes del Municipio de Flandes - Tolima acuerdos de pago para la cancelación del impuesto de la vigencia 2020 con un plazo máximo de hasta el 31 de diciembre de 2020; el estímulo que haya otorgado la administración municipal y que se encuentre vigente al momento de suscribir el acuerdo no será tenido en cuenta al momento de realizar o suscribir el mismo y prestará merito ejecutivo.

Durante el tiempo por el que se autorice la facilidad de pago, el mismo causará intereses a la tasa de interés moratoria que para efectos tributarios este vigente debidamente autorizada por la superintendencia financiera en el momento de otorgar la facilidad, en caso de incumplimiento por parte del contribuyente este deberá ser remitido a la oficina de cobro coactivo para su iniciar las diferentes actuaciones que den lugar al recaudo de la obligación.

Así que la única lectura racionalmente útil del texto es la siguiente **a.** evidentemente los municipios gozan de la autonomía para administrar sus tributos, **b.** en desarrollo de la cual pueden lícitamente conceder incentivos por pronto pago -es decir, descuentos; en este caso, porcentuales sobre el monto líquido del tributo-, **c.** sin embargo de lo cual, siempre debe fijarse un día como finalización del plazo para el pago de las obligaciones tributarias; **d.** si el día de cumplirse el plazo de pago de la obligación ésta no se satisface, el Estatuto Tributario impone a los obligados el pago de intereses moratorios a la rata máxima autorizada, **e.** así que no se pueden suscribir acuerdos de pagos si la obligación no está en mora, y **f.** esos acuerdos de pago pueden ser pactados con los intereses legalmente atendibles antes de ejercitarse la acción de cobro coactivo, pues **g.** ésta siempre está atada al previo agotamiento del procedimiento de rigor.

Entonces la norma resulta, antes que un galimatías inane, una previsión inocua para definir, **i.** el plazo para pagar los impuestos está descrito en el numeral primero de la parte resolutive, **ii.** entre los plazos fijados y el 31 de diciembre de 2020 no correrán intereses, si el administrado se acerca a las oficinas de la Administración para pactar los acuerdos de pago, y **iii.** si el administrado no cumple el pacto, obviamente se causan los intereses moratorios que el Estatuto Tributario define, pero con la admonición de que el acuerdo fallido es el título ejecutivo mismo por la vía del cobro coactivo del tributo.

Independientemente del acuerdo de pago, la obligación tributaria gozará de mérito ejecutivo previo el agotamiento del procedimiento de rigor.

En el entendido dicho, el acto administrativo cuestionado es legal.

De la cosa juzgada relativa.

Evidentemente la vía ordinaria permitirá ejercer plenamente el sistema de los controles entre las diferentes ramas del poder público establecidos en la Constitución; aunque, debe precisarse, no por la vía de control constitucional automático -control inmediato de legalidad-, sino por intervención de cualquier

persona⁴⁶ o ciudadano⁴⁷, instrumentos jurídicos que recién se volvieron a habilitar a la sociedad colombiana por el Acuerdo PCSJA20-11546 del pasado 25 de abril.

Queda a salvo, igualmente, el medio de control de Nulidad y restablecimiento del derecho⁴⁸ si se presentan las exigencias de sus elementos normativos.

Conclusión.

La medida adoptada en el Decreto 051 del 30 de marzo del 2020, se justifica en la necesidad inmediata de fortalecer el sistema tributario territorial de acuerdo con la definición de los calendarios inherentes al aislamiento social obligatorio; así como brindar ayudas rápidas a la población afectada por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia del Covid-19, lo que impidió a la población flamenca el normal tráfico de bienes y servicios y con ello acudir al procedimiento ordinario de pago de sus tributos territoriales.

Por lo expuesto y con la salvedad anotada, se declara la legalidad del acto

⁴⁶ C. de P.A. y de lo C.A., “**ARTÍCULO 137. NULIDAD.** Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.

Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:

- 1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.*
- 2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.*
- 3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.*
- 4. Cuando la ley lo consagre expresamente.*

PARÁGRAFO. *Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente.”.*

⁴⁷ C. de P.A. y de lo C.A. “**ARTÍCULO 135. NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD.** Los ciudadanos podrán, en cualquier tiempo, solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, cuya revisión no corresponda a la Corte Constitucional en los términos de los artículos 237 y 241 de la Constitución Política, por infracción directa de la Constitución.

También podrán pedir la nulidad por inconstitucionalidad de los actos de carácter general que por expresa disposición constitucional sean expedidos por entidades u organismos distintos del Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO. *El Consejo de Estado no estará limitado para proferir su decisión a los cargos formulados en la demanda. En consecuencia, podrá fundar la declaración de nulidad por inconstitucionalidad en la violación de cualquier norma constitucional. Igualmente podrá pronunciarse en la sentencia sobre las normas que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras demandadas que declare nulas por inconstitucionales.”.*

⁴⁸ “**ARTÍCULO 138. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.** Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.”.

administrativo revisado a través del presente medio de control inmediato de legalidad.

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

RESUELVE

PRIMERO: Declarar la legalidad del Decreto 051 del 30 de marzo del 2020, expedido por el alcalde municipal de Flandes - Tolima, *“Por medio del cual se establecen estímulos tributarios en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el decreto 417 de 2020 expedido por la presidencia de la República”*; excepto el segmento *“El día para el pago señalado como fecha límite de forma precedente, no se trasladará a otro día cuando no corresponda a un día hábil”* del último inciso del artículo primero que se declara nulo.

SEGUNDO: La presente decisión hace tránsito a cosa juzgada relativa frente a los puntos analizados, sin perjuicio de los medios del control ordinarios contemplados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

TERCERO: Por Secretaría notifíquese la presente decisión a la Alcaldía Municipal de Flandes Tolima, al Agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación. Igualmente comuníquese esta decisión en el portal *web* de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en el portal habilitado por el Consejo Superior de la Judicatura para los medios de control inmediatos de legalidad.

CUARTO: En firme esta providencia, archívese el expediente conforme al reglamento del Sistema Informático Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados⁴⁹,

ANGEL IGNÁCIO ALVAREZ SILVA
Aclara el voto

BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ
Salva el voto

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO
Aclara el voto

⁴⁹ NOTA ACLARATORIA: La providencia se tramitó por los canales electrónicos oficiales de los Despachos de los Magistrados que integran la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo del Tolima.