

*República de Colombia*  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**  
**Magistrado Ponente. Dr. CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ**

Ibagué, tres (3) de julio de dos mil veinte (2020)

Referencia: CA-00158  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – ESTADO DE EXCEPCIÓN  
Autoridad que emite acto: ALCALDE MUNICIPAL DE PIEDRAS - TOLIMA  
Acto administrativo: Decreto No. 028 del 27 de marzo de 2020 *“Por el cual se amplía de manera transitoria y excepcional el plazo de pago de tributos administrados por el Municipio de Piedras Tolima para la vigencia gravable, con ocasión de la situación de declaratoria de emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (Covid-19), y se dictan otras disposiciones”*

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima a realizar el control automático de legalidad del Decreto No. 028 del 27 de marzo de 2020 *“Por el cual se amplía de manera transitoria y excepcional el plazo de pago de tributos administrados por el Municipio de Piedras Tolima para la vigencia gravable, con ocasión de la situación de declaratoria de emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (Covid-19), y se dictan otras disposiciones”*, como lo ordena el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, el artículo 151 numeral 14<sup>1</sup> y el numeral 1º del artículo 185<sup>2</sup> del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**I. ANTECEDENTES**

1. El 15 de abril de 2020 fue recibido vía correo electrónico de la oficina judicial reparto para estudio, el Decreto 028 del 27 de marzo de 2020 proveniente del Municipio de Piedras - Tolima (secuencia 762).
2. Con providencia del 16 de abril de 2020 esta Corporación avocó conocimiento del asunto, ordenó la publicación de un aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo

---

<sup>1</sup> Artículo 151.- Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia  
(...)

14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al Tribunal del lugar donde se expidan.”

<sup>2</sup> Trámite del control inmediato de legalidad de actos “Artículo 185 “ (...) 1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los magistrados de la corporación y el fallo a la Sala Plena.”

Contencioso Administrativo y en la página web del Municipio de Piedras, invitó a las entidades públicas, organizaciones privadas, a expertos sobre la materia, a la Contraloría Departamental del Tolima, al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y a los Ministerios del Interior, Hacienda 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 correr traslado al Ministerio Público para emitir concepto.

3. El 17 de abril de 2020 se surtieron las notificaciones personales a los vinculados, al Municipio de Piedras y al Procurador Judicial delegado ante esta Corporación. En la misma fecha se adelantó la publicación del aviso en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

4. Con oficio OFI2020-11465-SSC-3110 de fecha 24 de abril de 2020, el Ministerio del Interior presentó concepto.

5. Con oficio No. 2-2020-015732 de fecha 27 de abril de 2020 el Ministerio de Hacienda presentó concepto.

6. El 15 de mayo de 2020 el Procurador Judicial 27 Administrativo rindió concepto.

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

## **II. TEXTO DEL DECRETO Y JUSTIFICACIÓN DE SU EXPEDICIÓN**

El acto objeto del presente control inmediato de legalidad es el Decreto No. 0028 del 27 de marzo de 2020 dictado por el Alcalde Municipal de Piedras - Tolima, cuyo texto es el siguiente:

**"POR EL CUAL POR EL CUAL SE AMPLIAN DE MANERA TRANSITORIA Y EXCEPCIONAL EL PALZO DE PAGO DE TRIBUTOS ADMINISTRADOS POR EL MUNICIPIO DE PIEDRAS TOLIMA PARA LA VIGENCIA GRAVABLE, CON OCASIÓN DE LA SITUACIÓN DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS (COVID-2019), Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

**EI ALCALDE MUNICIPAL DE PIEDRAS TOLIMA**

En uso de sus atribuciones Constitucionales y legales en especial las conferidas En El Artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, ley 136 de 1994, el Artículo 2° del Decreto 461 de 2020, y demás Decretos Reglamentarios y,

**CONSIDERANDO:**

Que el artículo 2° de la Constitución Política de 1991, establece que: "(...) Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad promover la prosperidad general y garantizarla efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución;(...)", señalando en las mismas condiciones que: "Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Que ante la identificación del nuevo Coronavirus (COVID-19) desde el pasado 07 de enero, se declaró este brote como Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII) por parte de la Organización Mundial de la Salud, por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social.

Que, de acuerdo con la OMS, existe suficiente evidencia para indicar que el coronavirus (COVID-19), se trasmite de persona a persona pudiendo traspasar fronteras geográficas a través de pasajeros infectados; la sintomatología suele ser inespecífica, con fiebre, escalofríos y dolor muscular, pero puede desencadenar en una neumonía grave e incluso la muerte.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaro la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y adopto medidas para hacer frente al virus.

Que mediante Decreto No. 0293 de fecha 17 de marzo de 2020 el Gobierno Departamental Decreto la Calamidad Publica en Todo el Departamento; y mediante el No. 294 del 17 de marzo de 2020 declara toque de queda en el Departamento del Tolima.

Que mediante el Decreto Municipal No.016 de Marzo 16 de 2020, se adoptaron medidas sanitarias y acciones transitorias para la preservación de la vida y mitigación del riesgo en el Municipio de Piedras Tolima, con ocasión de la situación de la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (COVID-2019), y se dictaron otras disposiciones.

Que teniendo en cuenta el Artículo Decimo Primero del Decreto Municipal, harán parte integral de las decisiones adoptadas, todas las disposiciones y recomendaciones que se expidan por el Gobierno Nacional, Departamental y Municipal en el marco de la emergencia sanitaria con posterioridad a la entrada en vigencia del presente Decreto.

Que el DECRETO No.019 (Marzo 20 de 2020), el Alcalde Municipal declaro la URGENCIA MANIFIESTA en el Municipio de Piedras Tolima, para afrontar la crisis que se ha presentado conforme a las consideraciones anteriores, situaciones excepcionales con ocasión de la situación de la Declaratoria de Calamidad Publica derivada de la Pandemia Coronavirus (COVID-2019); a efectos de prevenir consecuencias que puedan desencadenar una mayor afectación de la Población, proteger la Salud, la Salubridad y el Interés Público, así como prevenir consecuencias que puedan terminar en responsabilidad patrimonial del Municipio.

Que mediante el Decreto Municipal No.022 de Marzo 24 de 2020, se ordenó EL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO, en todo el Casco Urbano y Rural del Municipio, en el horario comprendido entre las 00:00 AM DEL MIERCOLES 25 DE MARZO, HASTA LAS 00:00 AM DEL LUNES 13 DE ABRIL DE 2020, como medida de contención y prevención de aislamiento obligatorio con el objeto de tomar medidas de contención para evitar la propagación del COVID 19, conforme lo establece el Decreto No. 457 de Marzo 22 de 2020 del Gobierno Nacional.

Como es evidente, las medidas tomadas por el Gobierno Nacional y Local, para prevenir la diseminación del coronavirus COVID-19, están produciendo una crisis económica y social de inmensas proporciones, pues afecta todas las actividades de producción y comercialización bienes, así como la prestación de todo tipo de servicios, al punto de paralizar en altísimo porcentaje la economía local. Esta crisis acarrea como consecuencia necesaria la pérdida de la capacidad de pago de la Comunidad de Piedras Tolima.

Que, el Presidente de la República expidió el Decreto 417 de 2020, mediante el cual declaró el Estado de emergencia económica y social y en el hizo las siguientes precisiones: *"Que en el contexto de las medidas tributarias que puedan adoptarse en desarrollo de los poderes que confiere la emergencia, el Gobierno nacional considera necesario analizar todas las medidas tributarias necesarias para afrontar la crisis y en particular la de otorgar beneficios tributarios, con el fin de promover las industria y comercio del país que generen fuentes de empleo que permitan absorber fuerza laboral afectada por esta pandemia.... "Que los efectos económicos negativos a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a aliviar las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis. Que se debe buscar los mecanismos legales para facilitar y agilizar los procesos de reorganización e insolvencia empresarial, que permitan la recuperación de sus capacidades laborales, sociales, productivas y financieras".*

Que el Presidente de la República en conjunto con sus ministros expidió el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, el cual, consideran que *"como consecuencia de la emergencia sanitaria, se generará una afectación al empleo por la alteración de diferentes actividades de los comerciantes y empresarios que afectarán los ingresos de los habitantes y el cumplimiento de los compromisos previamente adquiridos..."*.

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

Que el Alcalde Municipal en ejercicio de sus deberes requiere tomar medidas de carácter económico que permitan a los habitantes destinar sus recursos a la satisfacción de las

necesidades básicas y de esta forma no se vean conminados al cumplimiento inmediato de otras obligaciones que, si bien son importantes para la ejecución de actividades necesarias para la comunidad, ponen en riesgo la adquisición de los productos para supervivencia, tal como el pago impuestos o contribuciones.

Que en el Decreto 461 de 2020 excepcionalmente y durante el término del Estado de Emergencia, este despacho podrá modificar transitoriamente los tributos territoriales, modificaciones éstas, que empezarán a regir de manera inmediata dada la temporalidad de las facultades que otorgó el Presidente de la República en la citada norma.

Que el sentido del Decreto 461 de 2020 y el efecto útil de esta norma, busca que las medidas para afrontar los impactos económicos de la actual emergencia, sean adoptados un criterio de inmediatez, para conjurar la inminente crisis, por lo que extraordinariamente, facultad que sean los Gobernadores y Alcaldes quienes sin acudir a las asambleas o concejos respectivamente, adoptes las medidas tributarias que mitiguen los efectos económicos en la población.

Que, por lo anterior, y atendiendo las facultades temporales otorgadas por el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, se procederá a ampliar el plazo hasta el 30 de Abril de 2020 de los Tributos en el Municipio de Piedras Tolima, en el sentido de ajustar el calendario tributario de forma excepcional y transitoria durante la vigencia 2020, y con ocasión a la emergencia económica, social y ecológica ocasionada por el Coronavirus COVID 19.

Que las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional y Departamental son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo, obligatorio y transitorio y se aplicarán sin perjuicio a las sanciones a que hubiere lugar.

Que conforme a lo anterior que el señor Alcalde Municipal, como primera autoridad de Policía del Municipio, deberá adoptar las medidas extraordinarias, estrictas y urgentes necesarios para conservar el orden público, garantizando la seguridad ciudadana, con el propósito de mitigar los efectos del Coronavirus (COVID-19), quien atendiendo las facultades otorgadas temporalmente, procederá a modificar el plazo hasta ahora contemplado para el pago de los impuestos territoriales, dado que el término actualmente vigente.

Que, en virtud a lo expuesto, el Alcalde Municipal,

#### **DECRETA:**

**ARTICULO PRIMERO: AJUSTAR,** de forma EXCEPCIONAL Y TRANSITORIA, los términos para el pago del Impuesto Predial Unificado y el de Industria y Comercio del Municipio de Piedras Tolima, HASTA EL 30 DE ABRIL DE 2020.

**Parágrafo Primero.** Los aumentos de los plazos previstos en el presente Decreto regirán de manera excepcional y transitoria para el presente año gravable, como medida de alivio al estado de emergencia económica y social para los contribuyentes del Municipio de Piedras Tolima, generado por la propagación de la pandemia COVID – 19.

**ARTICULO SEGUNDO: COMUNICAR Y PUBLICAR.** Comuníquese por medio de la Secretaría General y de Gobierno a la Dirección Financiera y Presupuestal; y publíquese el presente Decreto en las Carteleras Institucionales de la Alcaldía Municipal, en la página Web Institucional, Redes Sociales y perifoneo Urbano y Rural, en aras de garantizar la difusión para conocimiento de la Comunidad en General.

**ARTÍCULO TERCERO: VIGENCIA.** El presente Decreto rige a partir de su expedición y tendrá vigencia conforme a las fechas establecidas.

### **III. INTERVENCIONES**

#### **3.1. Ministerio del Interior**

Con oficio No. **OFI2020-11465-SSC-3110** de fecha 24 de abril de 2020 esa cartera ministerial señaló que no tenía competencia para emitir concepto en el presente asunto por tratarse de una decisión administrativa adoptada por el ente territorial.

#### **3.2. Ministerio de Hacienda**

A través de apoderado judicial señaló que dentro del acto administrativo enjuiciado se hace alusión al Decreto Ley 461 de 2020, que concretamente otorgó facultades a los gobernadores y alcaldes para i) reorientar las rentas de destinación específica, y ii) realizar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en desarrollo de la reorientación de rentas; de manera que la decisión de modificar la fechas de recaudo de los tributos no desarrolla el aludido decreto legislativo, sino que corresponde a una decisión administrativa propia de las atribuciones de las entidades nacionales y territoriales tanto en épocas normales como en las que se afrontan emergencia de cualquier índole.

### **3.3. Ministerio Público**

En su escrito de intervención, el Procurador 26 Judicial II Administrativo solicitó que se revoque el auto mediante el cual se admitió el presente control inmediato de legalidad, decidiendo en consecuencia no avocar conocimiento, o en su defecto que el Tribunal se declare inhibido para pronunciarse de fondo en este trámite judicial, por no tratarse de un acto administrativo que desarrolle un decreto legislativo.

Señaló que el Decreto Legislativo 461 que menciona el acto expedido por el burgomaestre de Piedras autorizó a los alcaldes y gobernadores para realizar, sin necesidad de contar con autorización previa de los concejos y asambleas departamentales, i) la reorientación de rentas de destinación específica, ii) realización de operaciones presupuestales cuya competencia este a cargo de concejos municipales y asambleas departamentales y iii) reducción de las tarifas de impuestos de la correspondiente entidad territorial las medidas contenidas en el acto administrativo objeto de estudio.

A su juicio, dado que en el Decreto municipal 028 el Alcalde decidió ajustar los términos para el pago del impuesto predial y el impuesto de Industria y Comercio, es decir ampliar los plazos para la declaración y pago de estos tributos, en ningún momento desarrolla el referido decreto legislativo, ya que aquel no le está confiriendo facultades de esa naturaleza.

Concluye que con la lectura del Decreto 028 queda claro que el fundamento de las decisiones tomadas por parte del Alcalde de Piedras nada tienen que ver con los decretos 417 y 461 de 2020 y más bien corresponden a facultades ordinarias que le han sido conferidas al mandatario municipal o al concejo municipal para que sean ejercidas en cualquier momento, y no necesariamente durante un estado de excepción, lo cual debe analizarse en un medio de control diferente al que nos ocupa.

## **IV. CONSIDERACIONES**

### **4.1. De los estados de excepción.**

La Constitución Política de 1991 consagra tres estados de excepción: el estado de guerra exterior (art. 212), el estado de conmoción interior (art. 213) y el estado de emergencia económica, social y ecológica (art. 215).

Los estados de excepción previstos en la Constitución son regímenes especiales concebidos para enfrentar situaciones de anormalidad institucional que requieren de

medidas extraordinarias por parte de las autoridades estatales; al acudir a estos mecanismos de excepción, se produce una alteración del reparto ordinario de competencias normativas, como quiera que con su declaratoria el Presidente de la República queda habilitado para expedir normas con fuerza de ley orientadas a la conjuración de la crisis.

Este mecanismo está diseñado para otorgar al Gobierno las herramientas necesarias para hacer frente a aquellas situaciones de crisis **respecto de las cuales los mecanismos ordinarios suministrados por el poder de policía resulten ineficaces**. La Constitución Política prevé la posibilidad de que el Ejecutivo adopte decisiones de carácter excepcional, para alcanzar la salvaguarda de intereses superiores, **permitiendo desde la limitación de algunos derechos fundamentales, hasta la suspensión, derogación o modificación de disposiciones legales**, según fuere el caso, siempre que las determinaciones correspondientes guarden una relación de conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaración del respectivo estado de excepción y que resulten proporcionales a las circunstancias que pretenden afrontar.

Ahora bien, el Estado de Emergencia, como modalidad de estado de excepción, brinda instrumentos para conjurar situaciones que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública. Específicamente el artículo 215 Superior señala:

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

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

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

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

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

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

*que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.*

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

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

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

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

Conforme al texto constitucional, para garantizar el buen uso del Estado de Emergencia, se deben cumplir unos requisitos formales y unos presupuestos materiales, predicables de los decretos declaratorios y de los decretos legislativos de desarrollo.

Es así que el Gobierno debe declarar la emergencia cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país; se determina que la declaratoria de emergencia debe limitarse a periodos hasta de treinta días y un acumulado de hasta noventa en el año calendario; y se impone que la declaratoria y los decretos de desarrollo no sean suscritos solamente por el Presidente, sino también, por todos sus ministros; **los decretos que se expidan en virtud de dicha declaratoria deben referirse a materias directa y específicamente relacionadas con el estado de emergencia** y aunque se pueden establecer nuevos tributos o modificar los existentes, estas medidas dejan de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

Igualmente en contexto con la Ley 137 de 1997 "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia", se preserva la exigibilidad de ciertos derechos incluso durante los estados de excepción<sup>3</sup>, se proscribe la suspensión de derechos, la interrupción del

---

<sup>3</sup> Ley 137 de 1994, **Artículo 4°.** *Derechos intangibles. De conformidad con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y los demás tratados sobre la materia ratificados por Colombia, durante los estados de excepción serán intangibles: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados.*

*Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.*

*De conformidad con el literal b) del artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ninguna disposición de la Convención, puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra Convención en que sea parte uno de estos Estados.*

normal funcionamiento de las ramas del poder público o de los órganos del Estado, y se prohíbe suprimir o modificar los organismos o las funciones básicas de acusación y juzgamiento<sup>4</sup>, o desmejorar los derechos sociales de los trabajadores<sup>5</sup>.

#### **4.2. Características de los decretos legislativos expedidos en el marco de un estado de excepción**

Como se ha venido decantando, al amparo de los estados de excepción -incluido el de la emergencia económica o social-, el Gobierno Nacional expide dos clases de normas: *i)* El decreto que declara el estado de excepción –que es un solo decreto-, y *ii)* todos aquellos decretos legislativos que lo desarrollan, adoptando las medidas que implementan las soluciones legales para conjurar las crisis. Estos últimos son los llamados a suspender las leyes que les sean incompatibles –tal como lo disponen los arts. 212 y 213 de la Constitución Política- o a derogarlos, como ocurre con la emergencia económica.

El Honorable Consejo en reciente providencia del 4 de mayo de 2020 con ponencia del Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ<sup>6</sup>, tuvo oportunidad de referirse a las características generales que detentan los decretos legislativos, y ante la pertinencia para resolver el presente asunto, la Sala se permite transcribir:

##### **“- En cuanto a su forma**

*(i) Deben llevar la firma del presidente de la República y de los ministros de su Gabinete.*

*(ii) Han de ser motivados, con la expresión de las razones de hecho y de derecho por las cuales se hace la declaratoria respectiva o por las que se adoptan las medidas que la desarrollan. Esos motivos deben guardar correspondencia con los supuestos previstos en la Constitución para la declaración de cada estado de excepción y con las causas concretas que lo originaron.*

##### **- Respecto de su contenido sustancial**

*Aquí es necesario distinguir entre el decreto que declara el estado de excepción de los expedidos con fundamento en dicha declaratoria. Podemos distinguirlos así:*

*(i) En el decreto legislativo que declara la conmoción interior o la emergencia económica, social y ecológica se debe fijar el tiempo de duración, que podrá ser por períodos de treinta días, los cuales, sumados, no podrán exceder de noventa en el año calendario.*

*(ii) Los decretos legislativos dictados con fundamento en el estado de excepción que haya sido declarado, deben circunscribirse a las medidas estrictamente necesarias para*

---

**Parágrafo 1.** Garantía de la libre y pacífica actividad política. Los derechos a constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, a formar parte de ellas, a participar en sus actividades legítimas y a hacer oposición, podrán ser ejercidos libremente dentro del respeto a la Constitución Política y sin recurrir a ninguna forma de violencia.

**Parágrafo 2°.** Para asegurar la efectividad del derecho a la paz, en ejercicio de las facultades derivadas del Estado de Conmoción Interior, se podrán expedir medidas exceptivas encaminadas a facilitar la reincorporación de delincuentes políticos a la vida civil y para remover obstáculos de índole administrativa, presupuestal o jurídica.

<sup>4</sup> Ley 137 de 1994, Art. 15.

<sup>5</sup> Constitución Política, Art. 215.

<sup>6</sup> Radicación: 11001-03-15-000-2020-01567-00.

*afrentar y superar la crisis. Igualmente, estas últimas deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos y no pueden implicar la suspensión de los derechos humanos ni de las libertades fundamentales, y, en todo caso, deberán respetar las reglas del Derecho Internacional Humanitario.*

**- En lo relativo a su control**

*Los decretos legislativos están sujetos a los siguientes controles:*

*(i) Al judicial de la Corte Constitucional, mediante el control automático, que obliga al Gobierno Nacional a enviarlos a dicha Corporación, al día siguiente de su expedición, y si el Gobierno no cumpliera con ese deber, aquélla aprehenderá de oficio y de forma inmediata su conocimiento.*

*(ii) Al político del Congreso, que puede hacerse efectivo a través de juicio de responsabilidad por cualquier abuso que los miembros del Gobierno 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.*

Y frente a las características específicas de los decretos legislativos, la Alta Corporación señaló:

*(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.”*

#### **4.3. Del control inmediato de legalidad**

El marco normativo que regula los estados de excepción, como lo mencionó nuestro órgano de cierre jurisdiccional en la providencia citada previamente, dispuso una serie

de controles tanto de orden político<sup>7</sup> como de tipo jurídico, a los cuales deben someterse desde la decisión mediante la cual se produce la declaración del estado excepcional, pasando por los decretos legislativos que lo desarrollan, hasta las determinaciones adoptadas por otras autoridades con el fin de concretar, en cuanto ello resultare necesario, los cursos de acción trazados en los decretos legislativos proferidos al amparo de las facultades derivadas de la invocación del régimen extraordinario<sup>8</sup>.

Es así que, en lo referente al control jurídico, el párrafo del artículo 215 de la Constitución Política establece que *“El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquélla decida sobre su constitucionalidad...”*, motivo por el cual, tanto el control del decreto que declara el estado de excepción como de todos aquellos decretos legislativos que lo desarrollen, corresponde a la Corte Constitucional.

Además de los decretos legislativos que le siguen al que declara un estado de excepción, las autoridades nacionales y territoriales, expiden reglamentos para hacer aún más concretas las medidas implementadas por el Gobierno Nacional, en aras de superar las circunstancias que lo provocaron. Estos actos administrativos son objeto de control de legalidad por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de conformidad con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 que a la letra reza<sup>9</sup>:

*“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.”* (Subraya fuera del texto original)

En relación con los propósitos del anotado control automático de legalidad, la Corte Constitucional, al realizar la revisión del precepto incluido en el proyecto de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, concluyó<sup>10</sup>:

*“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 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,*

<sup>7</sup>Lo realiza el Congreso de la República a través de juicio de responsabilidad por cualquier abuso que los miembros del Gobierno 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.

<sup>8</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ, veinte (20) de octubre de dos mil nueve (2009) Radicación numero: 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA) Actor: GOBIERNO NACIONAL.

<sup>9</sup> Disposición que a su vez fue replicada en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo artículo 136.

<sup>10</sup> Corte Constitucional, sentencia C-179 de 1994; Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.

*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” (subrayas fuera del texto original).*

A partir de la claridad del canon legal en cita, se puede concluir que el control judicial excepcional debe cumplir los siguientes requisitos de procedibilidad:

- i)* Debe ser expedido por una autoridad del orden nacional, departamental o territorial (factor subjetivo de autoría).
- ii)* Debe tratarse de un acto administrativo de carácter general (factor de objeto).
- iii)* Debe ser dictado en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de un Decreto Legislativo expedido durante un estado de excepción (factor de motivación o causa).

Tales presupuestos deben concurrir en su totalidad frente al acto administrativo estudiado, pues a falta de alguno, el mecanismo de revisión resultaría improcedente, dado que es un control taxativo. A esta conclusión igualmente ha arribado de manera pacífica y reiterada la Sala Plena del Honorable Consejo de Estado en múltiples pronunciamientos<sup>11</sup>.

En igual sentido, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha identificado las siguientes características en el control de legalidad que le corresponde a esta jurisdicción así<sup>12</sup>:

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

<sup>11</sup> Ver, entre otras, las siguientes sentencias:

- Del 2 de noviembre de 1999; M.P. Carlos Arturo Orjuela Góngora; Radicación número: CA- 037.
- Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez.-
- Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549.
- Del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.
- Del 23 de noviembre de 2010, M.P. Ruth Stella Correa Palacio Rad.: 2010 – 00196.
- Del 23 de noviembre de 2010 M.P. Rafael e. Ostau de Lafont Pianeta, expediente No. 2010-00347
- Del 11 de mayo de 2020 M.P. SANDRA LISSET IBARRA VELEZ expediente No. 2020-00944-00

Igualmente ver los autos:

- Del 3 de abril de 2020 M.P. MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO Radicación número: 11001-03-15-000-2020-00954-00
- Del 21 de abril de 2020 M.P. JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS radicado 11001-03-15-000-2020-01190-00.
- Del 22 de abril de 2020 M.P. LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ radicación 11001-03-15-000-2020-01166-0.
- Del 4 de mayo de 2020 M.P. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ radicación 11001-03-15-000-2020-01567-00.

<sup>12</sup> Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

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

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

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

Lo anterior no obsta para que, sin perjuicio de la cosa juzgada relativa, el acto que ha pasado por este examen automático sea susceptible del control de legalidad normal u ordinario, puesto que el control automático en comento no le quita su condición de acto administrativo, ni le imprime una naturaleza o condición jurídica especial que lo sustraiga del control ordinario que a la jurisdicción contencioso administrativa le está dado por la Constitución Política y la ley<sup>13</sup>.

#### **4.4. De la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivado de la pandemia del Covid 19,**

El pasado 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) calificó el brote de la enfermedad Covid-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, toda vez que a tal fecha 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.

En virtud de lo anterior, el Ministerio de Salud y Protección Social, en ejercicio de las facultades del artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, **mediante Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, declaró «la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020»**, en consecuencia, ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad y mitigar sus efectos.

---

<sup>13</sup> CONSEJO DE ESTADOSALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA Bogotá D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil diez (2010) Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA) Actor: GOBIERNO NACIONAL Demandado: MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

Posteriormente, el señor Presidente de la República junto con todos sus Ministros, por medio del Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, declaró el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario”, con el fin de fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud de los colombianos y evitar una mayor propagación del COVID-19, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país. Según las consideraciones del Decreto en mención, las facultades fueron otorgadas concretamente para:

- ❖ Disponer de los recursos que se encuentren a cargo de la Nación y de las Entidades Territoriales, tales como el Fondo de Ahorro y Estabilización, del Sistema General de Regalías y el Fondo de Pensiones Territoriales, a título de préstamo o cualquier otro que requiera,
- ❖ La creación del Fondo de Mitigación de Emergencias FOME;
- ❖ Implementar la reducción y optimización del capital de las entidades financieras con participación accionaria estatal, y permitir a la Nación emitir títulos o respaldar su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de la República
- ❖ Fortalecer el Fondo Nacional de Garantías a través del aprovechamiento de los recursos de capital de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, con el fin de garantizar la continuidad del acceso al crédito de las personas naturales o jurídicas en Colombia, y subsidiar las comisiones de las garantías otorgadas por el FNG.
- ❖ Crear un patrimonio autónomo o un fondo cuenta especial que tenga por objeto la financiación y la inversión en proyectos destinados para atender, mitigar y superar los efectos adversos causados por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.
- ❖ Adoptar medidas extraordinarias que permitan descapitalizar entidades financieras con participación accionaria estatal y aquellas que permitan adelantar procesos de enajenación de activos de forma más ágil.
- ❖ Implementar las medidas tributarias necesarias para afrontar la crisis y en particular para otorgar beneficios tributarios y financieros.
- ❖ Buscar los mecanismos legales para facilitar y agilizar los procesos de reorganización e insolvencia empresarial, que permitan la recuperación de sus capacidades laborales, sociales, productivas y financieras.
- ❖ Fortalecer las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones.
- ❖ Expedir normas que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

- ❖ Expedir normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos, y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación del servicios público de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario.
- ❖ Expedir normas para simplificar el proceso administrativo sancionatorio contenido en la Ley 9 de 1979 Y en la Ley 1437 de 2011 garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa
- ❖ Flexibilizar los criterios de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios, establecer el orden de atención prioritaria en el abastecimiento de los mismos, flexibilizar el régimen laboral en cuanto los requisitos de los trabajadores a contratar, implementar medidas de importación y comercialización de combustibles con el fin de no afectar el abastecimiento.
- ❖ Acudir al procedimiento de contratación directa
- ❖ Autorizar al Gobierno nacional realizar la entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias entre otras en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y de la compensación del impuesto sobre las ventas –IVA.
- ❖ Modificar disposiciones normativas del Sistema General de Regalías que le permitan dar respuesta efectiva y ágil a la situación sanitaria presentada y a los requerimientos en materia de acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.
- ❖ Adoptar las acciones necesarias para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional.

#### **4.5. Caso concreto**

Descendiendo al *sub examine*, corresponde a la Sala Plena de Decisión verificar, en primer lugar, los requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad frente al Decreto 028 del 27 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Piedras, para luego, de superarse tal examen, adelantar el estudio material del acto administrativo.

- **Factor subjetivo de autoría.**

El multicitado acto administrativo fue expedido por el Alcalde Municipal de Piedras, entidad territorial que integra el Departamento del Tolima, de manera que se cumple el primer presupuesto, esto es, que haya sido proferido por una autoridad del orden territorial.

- **Factor de objeto.**

A través del Decreto 028 de 2020 el burgomaestre de Piedras decidió ampliar de manera excepcional y transitoria los términos para el pago del Impuesto Predial Unificado y el de Industria y Comercio del Municipio hasta el 30 de abril de 2020.

- **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.

El multicitado acto administrativo objeto de análisis se circunscribe a ampliar el término para el pago del Impuesto Predial Unificado y el de Industria y Comercio del Municipio de Piedras, potestad que, advierte la Sala Plena, no desarrolla aquellas conferidas por el Presidente de la República de manera excepcional a través de los decretos legislativos proferidos con ocasión a la emergencia Económica, Social y Ecológica dispuesta a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

En efecto, el Alcalde Municipal del Piedras fundamentó la expedición del Decreto 028 del 27 de marzo de 2020 en las facultades contenidas en el artículo 315 de la Constitución Política<sup>14</sup>, en la Ley 136 de 1994<sup>15</sup> y en el artículo segundo del Decreto Legislativo 461 de 2020 *“Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”* que a la letra reza:

*“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.”*

(Subraya fuera del texto original)

El canon legal en cita es diáfano en señalar que la facultad extraordinaria concedida a las autoridades territoriales estaba encaminada a reducir las tarifas de los impuestos en su jurisdicción, sin necesidad de acudir a autorización de los concejos o las asambleas, más no a variar y/o modificar el calendario tributario. El Gobierno Nacional justificó el Decreto 461 de 2020 en el hecho según el cual:

*“... 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*

---

<sup>14</sup> **ARTICULO 315.** Son atribuciones del alcalde:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.

2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

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

(...)”

<sup>15</sup> **“ARTÍCULO 91. FUNCIONES.** Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

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.

*cumplimiento de los compromisos previamente adquiridos, por lo que es necesario promover mecanismos que permitan la mitigación de los impactos económicos negativos.*

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

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

De esta manera, el decreto otorgó una facultad que no está determinada en la Constitución y la Ley, en cabeza de los gobernadores y alcaldes; para tal efecto es preciso acudir al artículo 338 de la Constitución Nacional, que señala:

*“En tiempo de paz, solamente el **Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales** podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. **La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.***

*La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.*

*Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.”.*

Del contenido del decreto objeto de estudio en contexto con la norma superior, se evidencia que el burgomaestre de Piedras solamente se ciñó a modificar la fecha de recaudo del Impuesto Predial Unificado y el de Industria y Comercio, sin alterar o variar los elementos estructurales de los mismos, tales como los sujetos, los hechos, las bases gravables y mucho menos sus tarifas, ésta última que corresponde a facultad que el Presidente de la República otorgó con el Decreto 461 de 2020.

De esta manera, la decisión contenida en el Decreto municipal 028 del 27 de marzo de 2020 pese a que se adoptó en el curso de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, no desarrolla el Decreto legislativo al que hace mención en sus

considerandos y tampoco requiere de precisas facultades excepcionales otorgadas en el estado de excepción en virtud del Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, sino que corresponde a una actuación administrativa propia de las atribuciones de las entidades nacionales y territoriales, tanto en épocas normales como en las que se afrontan emergencias como la que atraviesa en estos tiempos nuestro país.

En otros términos, a pesar de que la finalidad del Decreto No. 028 de 2020, es adoptar medidas encaminadas a que los habitantes de Piedras destinen en un primer momento sus recursos a la satisfacción de sus necesidades básicas y de esa manera no se vean conminados al cumplimiento inmediato de sus obligaciones tributarias como consecuencia de la pandemia COVID-19, ello de ninguna manera permite concluir que tal determinación desarrolle el Decreto 461 de 2020, pues claramente éste lo que buscó fue disminuir el valor a cancelar como un alivio económico para los contribuyentes, escenario que no se ve reflejado en el acto objeto de análisis.

En esa medida no se cumple con el tercer presupuesto para que resulte procedente el análisis de fondo en las presentes diligencias. No todo acto que se expida durante el periodo que dure el estado de excepción es pasible de control inmediato de legalidad, pues las facultades constitucionales y legales de estos servidores públicos no se encuentran suspendidas. De acuerdo con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, la competencia se activa respecto de actos dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos del estado de Emergencia Constitucional, presupuesto que al no cumplirse en el *sub lite* hace improcedente este mecanismo excepcional y así será declarado.

Lo anterior no obsta para que dicho acto pueda ser analizado por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa pero en el marco de los medios de control ordinarios procedentes conforme a la Ley 1437 de 2011 y demás disposiciones concordantes.

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** improcedente el control inmediato de legalidad frente al Decreto 028 del 27 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Piedras - Tolima, conforme lo expuesto en parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO:** La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, lo que significa que contra el aludido acto administrativo general, procederán los medios de control ordinarios pertinentes, conforme lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011 y demás disposiciones concordantes.

**TERCERO:** Por Secretaría notifíquese la presente decisión al Municipio de Piedras y 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, previas constancias de rigor y anotaciones en el Sistema Informático Justicia Siglo XXI.

Conforme a las directrices del Gobierno Nacional establecidas en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID – 19 y el mantenimiento del orden público, y los acuerdos PCSJA20- 11529 del 25 de marzo de 2020, PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020, PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020, PCSJA20-11556 del 22 de mayo de 2020 y PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020 expedidos por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante los cuales se han tomado medidas por motivos de salubridad pública, la presente providencia fue discutida y aprobada por la Sala a través de correo electrónico y se notificará a los interesados por el mismo medio.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Los Magistrados,

**CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ**

**JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO**  
Salva voto

**ANGEL IGNÁCIO ALVAREZ SILVA**  
Salva voto

**BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS**

**LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA**

**JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA**  
Aclara voto

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**  
**Magistrado Ponente. Dr. CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ**

Ibagué, tres (3) de julio de dos mil veinte (2020)

Referencia: CA-00158  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – ESTADO DE EXCEPCIÓN  
Autoridad que emite acto: ALCALDE MUNICIPAL DE PIEDRAS - TOLIMA  
Acto administrativo: Decreto No. 028 del 27 de marzo de 2020 *“Por el cual se amplía de manera transitoria y excepcional el plazo de pago de tributos administrados por el Municipio de Piedras Tolima para la vigencia gravable, con ocasión de la situación de declaratoria de emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (Covid-19), y se dictan otras disposiciones”.*  
Salvamento de voto-

La medida adoptada en el Decreto 028 del 27 de marzo de 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 del municipio de Piedras el normal tráfico de bienes y servicios y con ello acudir al procedimiento ordinario de pago de sus tributos territoriales.

Por lo expuesto considero que ha debido declararse la legalidad del acto administrativo revisado a través del presente medio de control inmediato de legalidad.

Respetuosamente,

**JOSE ALETH RUIZ CASTRO**  
Magistrado