

República de Colombia  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA  
SALA PLENA

Magistrado Ponente ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

Ibagué, catorce (14) de diciembre de dos mil veinte (2020)

Referencia: **73001-23-33-000-2020-00305-00**  
Medio de Control: **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
Autoridad controlada: **ALCALDE MUNICIPAL DE ATACO, TOLIMA**  
Acto revisado: **DECRETO No. 060 DE 28 DE MAYO DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA LA GESTION TRIBUTARIA, DEL MUNICIPIO DE ATACO, TOLIMA, EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA DECLARADA MEDIANTE EL DECRETO 637 DE 2020 Y LAS DISPOSICIONES DEL DECRETO 678 DE 2020”.**

Procede la Sala Plena de esta corporación Judicial, a pronunciarse respecto a la aplicación del control inmediato de legalidad contemplado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, frente al **DECRETO No. 060 de 28 de mayo de 2020** proferida por el Alcalde Municipal de Ataco, *“Por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, del municipio de Ataco, Tolima, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020 y las disposiciones del Decreto 678 de 2020”*

#### ANTECEDENTES

El día **13 de septiembre de 2020**, se recibió en la oficina de reparto, remitida por la Alcaldía Municipal de Ataco, el **Decreto No. 060 de 28 de mayo de 2020** proferido por el Alcalde Municipal de Ataco *“Por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, del municipio de Ataco, Tolima, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020 y las disposiciones del Decreto 678 de 2020”* para que se realice sobre este el control inmediato de legalidad por parte de la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima, conforme lo establecido en la Ley 137 de 1994, en concordancia con lo preceptuado en el artículo 136 y numeral 14 del artículo 151 del CPACA (Acta individual de reparto, fl. 2).

#### I. ACTOS OBJETO DE CONTROL DE LEGALIDAD

Lo constituye, el Decreto **No. 060 de 28 de mayo de 2020** proferida por el Alcalde Municipal de Ataco *“Por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, del municipio de Ataco, Tolima, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020 y las disposiciones del Decreto 678 de 2020”* y cuyo texto es del siguiente tenor<sup>1</sup>:

**“DECRETO No. 060 DE 2020**  
**(Mayo 28 de 2020)**

---

<sup>1</sup> Folio 3 a 7 del expediente

**“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA LA GESTION TRIBUTARIA, DEL MUNICIPIO DE ATACO TOLIMA, EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA DECLARADA MEDIANTE EL DECRETO 637 DE 2020 Y LAS DISPOSICIONES DEL DECRETO 678 DE 2020”.**

**EL ALCALDE MUNICIPAL DE ATACO TOLIMA**

*En uso de las autorizaciones conferidas por los artículos 2, 49 y 315 de la Constitución Nacional, la Resolución 0385 de 2020, los decretos presidenciales 637 de 6 de mayo de 2020, y en especial las disposiciones contenidas en el artículo 7° del Decreto 678 de 20 de mayo de 2020 y,*

**CONSIDERANDO:**

*Que en consideración a lo dispuesto por el artículo Z de la Constitución Nacional “(...) Las autoridades de la Republica 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 el artículo 315 de la Constitución Nacional, define como atribuciones del alcalde, entre otras, la de cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.*

*Que el once (11) de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS), catalogó el brote del COVID-19 como pandemia, mediante comunicado emitido por el Director de la OMS, instando a los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos confirmados, así como para la divulgación de las medidas preventivas con el fin de redundar en la mitigación del contagio.*

*Que con el fin de contrarrestar la propagación del COVID-19, el Ministerio de Salud y Protección Social profirió la Resolución No. 0385 de 2020 “por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVI 0-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”.*

*Que el Gobierno Nacional mediante Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, declaró estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional con el objeto de atender la emergencia social, económica y ecológica derivada de la Pandemia COVID -19.*

*Que mediante el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público y se ordenó en su artículo 1° el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la Republica de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m. del día 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

*Que mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días calendario, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa de la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19.*

*Que los efectos económicos negativos generados por la pandemia del nuevo coronavirus COVID- 19 a los habitantes del territorio nacional, requieren de la atención y concurso de las entidades territoriales, mediante la adopción de medidas extraordinarias encaminadas a atender las obligaciones de diferente naturaleza.*

*Que, dada la demanda de recursos para atender las crecientes necesidades generadas con esta crisis, se deben adoptar medidas extraordinarias que permitan la reducción y optimización de los procedimientos para ejecutar los recursos, así como contar con mayores rentas para destinarlas incluso a financiar gastos de funcionamiento propio de las entidades.*

*Que el sistema presupuestal colombiano ha dispuesto una serie de requisitos para ejecutar los recursos por parte de las entidades territoriales que implica que los gobernadores y alcaldes estén facultados por sus respectivas corporaciones administrativas.*

*Que en consideración a las limitaciones presupuestales que impiden la asignación urgente de los recursos que demandan las actuales circunstancias señaladas en el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, se disponen modificaciones normativas, de orden temporal, que permiten a las entidades territoriales efectuar las operaciones presupuestales que resulten necesarias.*

*Que el Decreto 637, establece que los efectos económicos negativos sobre los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a condonar o 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, procurando al mismo tiempo que las entidades territoriales recuperen su cartera y generen mayor liquidez.*

*Que sobre esta materia se ha pronunciado la Corte Constitucional en sentencia C-060 de 2018, magistrada ponente Gloria Stella Ortiz Delgado, así: "resultan prima facie inconstitucionales, en tanto son contrarias al deber constitucional de tributar y a los principios de equidad y justicia tributaria. No obstante, las mismas pueden ser excepcionalmente compatibles con la Carta Política, cuando superen un juicio estricto de proporcionalidad, en el que se demuestre que (i) la medida legislativa es imprescindible para cumplir con fines constitucionales imperiosos".*

*Que la crisis generada por la presencia del nuevo coronavirus COVID-19 en el territorio nacional ha impactado de manera negativa a todos los sectores de la economía nacional, ralentizando su desempeño y disminuyendo de manera significativa sus ingresos y la capacidad de pago de sus obligaciones laborales, comerciales y tributarias, por lo que se hace necesario establecer medidas que moderen dicho impacto y les permitan a los diferentes sectores honrar sus obligaciones.*

*Que, de conformidad con las estimaciones efectuadas por la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre las posibles contracciones de los ingresos corrientes de los departamentos, municipios y distritos, se estima que el mayor impacto en las finanzas de las entidades territoriales se verá reflejado en los años 2020 y 2021, motivo por el cual las diferentes medidas que se adopten para aliviar este impacto deberán aplicarse durante tales vigencias.*

*Que el Gobierno Nacional mediante Decreto 689 de mayo 22 de 2020, "Por el cual se prorroga la vigencia del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 "por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público", ordenó en su artículo 1° "Artículo 1. Prórroga. Prorrogar la vigencia del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público", hasta el 31 de mayo de 2020, y en tal medida extender las medidas allí establecidas hasta las doce de la noche (12:00 pm) del día 31 de mayo de 2020".*

*Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 678 de 20 de mayo de 2020; "Por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020", el cual contempla en su artículo 7°:*

***"Artículo 7. Recuperación de cartera a favor de entidades territoriales.*** Con el fin de que las entidades territoriales recuperen su cartera y generen mayor liquidez, así; como la posibilidad de aliviar la situación económica de los deudores, los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados accederán a los siguientes beneficios en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago a la entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo:

- *Hasta el 31 de octubre de 2020 se pagará el 80% del capital sin intereses ni sanciones.*
- *Entre el 1 de noviembre de 2020 y hasta el 31 diciembre se pagará el 90% del capital sin intereses ni sanciones.*
- *Entre el 1 de enero de 2021 y hasta el 31 de mayo de 2021 se pagará el 100% del capital sin intereses ni sanciones.*

**Parágrafo 1.** *Las medidas adoptadas en el presente artículo se extienden a aquellas obligaciones que se encuentren en discusión en sede administrativa y judicial, y su aplicación dará lugar a la terminación de los respectivos procesos.*

**Parágrafo 2.** *En los términos del Decreto 2106 de 2019, las entidades territoriales deberán habilitar medios de pago electrónicos que faciliten el acceso de los contribuyentes a las medidas adoptadas en este artículo.”*

*Que se hace necesario adoptar las disposiciones contenidas en el citado artículo 7° del Decreto 678 de 20 de mayo de 2020, entendiendo que las mismas, conforme a la redacción que fue otorgada por el Sr. Presidente de la Republica en su Decreto ley, se consagraron como alivios a la situación económica de los deudores, contribuyentes, responsables, y agentes retenedores, por lo que se establece en dicha norma es un verdadero mandato que por consiguiente obliga al Municipio de Ataco, como entidad territorial, a permitir que aquellos deudores, contribuyentes, responsables, y agentes retenedores accedan realmente a esos beneficios en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago a la entrada en vigencia del Decreto legislativo.*

*Que sobre este último aspecto, el Subdirector de Fortalecimiento Institucional Territorial de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante concepto con radicado No. 2-2020-021289 de 26 de mayo de 2020, aclaró: “en línea con lo anterior, cuando la norma se refiere a obligaciones pendientes de pago a la entrada en vigencia del presente decreto legislativo, debe entenderse que se trata de obligaciones respecto de las cuales no medie plazo ni condición para su exigibilidad a esa fecha, en otras palabras se trata de obligaciones vencidas. Por lo anterior, a juicio de esta Dirección, la norma no resulta aplicable a vigencias corrientes”.*

*Que, en mérito de lo expuesto, el ALCALDE DEL MUNICIPIO DE ATACO,*

#### **DECRETA:**

**ARTICULO PRIMERO:** *ADOPTESE en el Municipio de Ataco Tolima, los beneficios establecidos en el Artículo 7° del Decreto 678 de mayo 20 de 2020, a favor de los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados, en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas vencidas, que se encuentren pendientes de pago, así:*

- \* *Hasta el 31 de octubre de 2020, se pagará el 80% del capital sin intereses ni sanciones.*
- \* *Entre el 01 de noviembre de 2020 y hasta el 31 diciembre se pagará el 90% del capital sin intereses ni sanciones.*
- \* *Entre el 01 de enero de 2021 y hasta el 31 de mayo de 2021 se pagara el 100% del capital sin intereses ni sanciones.*

**Parágrafo:** *Las medidas adoptadas en el presente artículo se extienden a aquellas obligaciones que se encuentren en discusión en sede administrativa y judicial y su aplicación dará lugar a la terminación de los respectivos procesos*

**ARTICULO SEGUNDO:** *Ordénese a las dependencias de la administración municipal, la realización de los tramites técnicos y administrativos que sean necesarios para dar cabal cumplimiento a lo dispuesto en el artículo primero del presente decreto.*

*ARTICULO TERCERO: Vigencia y Derogatorias, el presente Decreto rige a partir de la fecha de su Publicación."*

## **II. TRÁMITE CONTROL DE LEGALIDAD**

Mediante Auto del **2 de octubre de 2020** (fls. 10 a 12 del expediente digital), se avocó conocimiento del presente medio de control inmediato de legalidad, ordenándose igualmente que por Secretaría se fijara un aviso sobre la existencia del proceso en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, así como en la web de la entidad territorial, por el término de 10 días para que cualquier ciudadano pudiese intervenir en el presente trámite, a efectos de defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

Se dispuso, así mismo, invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso, a presentar por escrito concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, ordenándose de manera especial oficiar a la Secretaría Jurídica de la Gobernación del Tolima para que dentro del mismo término y de considerarlo conveniente, se pronunciara sobre lo regulado en el acto administrativo objeto de revisión.

De igual manera, se ordenó a la entidad territorial que remitiera los trámites que antecedieron al acto estudiado y que, vencido el término de publicación del aviso ordenado a la comunidad, se pasara el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rindiera concepto, recibiendo concepto del Ministerio Público y la autoridad administrativa.

## **III. PRONUNCIAMIENTO FRENTE AL ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

### **CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

Por Secretaría de esta Corporación se surtió el traslado previsto en el numeral 5º del artículo 185 del CPACA al señor agente del Ministerio Público, autoridad que dentro del término emitió concepto en los siguientes términos: (fls 25 a 40)

En primer término, el agente del Ministerio Público hace referencia a la facultad excepcional otorgada por la Carta Política al ejecutivo para el decreto de los estados de excepción y al trámite que debe surtirse para su expedición, conforme lo ha preceptuado la Corte Constitucional. Aborda luego el control inmediato de legalidad como un procedimiento judicial que debe surtirse respecto a las decisiones dictadas en desarrollo de los estados de excepción, y la competencia que sobre las mismas se ha establecido para su revisión en la Corte Constitucional, en el Consejo de Estado y en los Tribunales Administrativos.

Luego se refiere de manera detallada a las competencias de las autoridades municipales en materia presupuestal, refiriendo que a nivel territorial no existe posibilidad normativa alguna para asimilar los estados de excepción, a situaciones locales, de manera que el alcalde municipal no puede asumir a motu proprio y para si la competencia que es compartida con el Concejo Municipal, como lo es la de modificación del presupuesto municipal adicionando el presupuesto o créditos adicionales, para aumentar el monto de las apropiaciones o complementar las insuficientes, o ampliar los servicios existentes, o establecer nuevos servicios autorizados por la ley.

De igual manera advierte que en Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Presidente de la República en actuación conjunta con todos los ministros de Despacho, adquieren la calidad de legislador extraordinario, y con dicha facultad podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, pudiendo dotar de competencias a alcaldes y gobernadores para realizar las modificaciones presupuestales necesarias en el nivel territorial para conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, como precisamente se autorizó mediante el 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

Descendiendo al caso en concreto, aclara que la competencia del juez contencioso administrativo en este caso, de acuerdo con lo señalado en los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011, se circunscribe a la existencia de tres presupuestos que deben cumplirse de forma simultánea, pues debe tratarse de un acto administrativo de carácter general, proferido en ejercicio de la función administrativa y que desarrolle un Decreto Legislativo expedido dentro de un estado de excepción.

Advierte que el acto revisado es expedido por una autoridad administrativa territorial, se trata de acto administrativo de carácter general, y fue proferido en desarrollo de uno de los decretos legislativos expedidos como consecuencia del Estado de Excepción cumpliéndose así todos los requisitos establecidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado, para que proceda el control inmediato de legalidad frente a él.

Transcribe apartes del Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo de 2020, para luego establecer que con el mismo el Legislador extraordinario estableció funciones directamente estableció funciones directamente en los Gobernadores y alcaldes para diferir el pago de los tributos de dichas entidades y reducir el pago de intereses respecto a carteras de tributos vencidas..

Manifiesta luego de transcribir el acto revisado, que la competencia del juez contencioso administrativo en este caso, de acuerdo con lo señalado en los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011; se encuentra circunscrita a la existencia de tres presupuestos que se deben cumplir de forma simultánea. En primer lugar, que la medida sea expedida por una entidad del orden territorial; en segundo lugar, que la medida sea de carácter general; y, en tercer lugar, que esa medida provenga del ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

Desarrollando los presupuestos anotados sostiene que el acto objeto de control fue efectivamente expedido por una entidad del orden territorial, en la medida que se encuentra suscrito por el **Alcalde del Municipio de Ataco**, cumpliéndose de esta manera el primero de los requisitos exigidos.

Que en cuanto al segundo requisito, precisa que las medidas a las que se hace referencia el Decreto objeto de control son de carácter general, en la medida que existe indeterminación de los sujetos destinatarios de estos, pudiéndose considerar que el segundo requisito se encuentra cumplido.

Por último, en lo referente al tercero de los presupuestos considera que se puede tener por cumplido; toda vez que, el acto en mención fue expedido en ejercicio de una función

administrativa, y en desarrollo del decreto legislativo 678 de 2020, expedido con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia.

Aclara que al momento de establecerse si el acto revisado se encuentra o no conforme al ordenamiento jurídico, es decir, conforme a las normas en las cuales se debían fundar, advierte, que dado que la norma que servía de fundamento al Decreto 060 de 28 de mayo de 2020, era el artículo 7º del Decreto Legislativo 678 de 2020, y el mismo fue declarada inexecutable; es claro que la norma aquí enjuiciada no se ajusta a derecho, y por lo tanto debe declararse su ilegalidad.

Encontrándose el proceso en estado de decidir, a ello se procede, para lo cual se hacen las siguientes

#### **IV. CONSIDERACIONES**

##### **COMPETENCIA**

Esta corporación a través de su Sala Plena es competente para conocer y fallar el presente medio de control en única instancia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, y en los artículos 136, 151 numeral 14 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por tratarse del ejercicio de control inmediato de legalidad de un acto administrativo de carácter general proferido por una autoridad territorial, en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos expedidos durante los estados de excepción, según lo señala la autoridad remitente. En ese sentido, no puede establecerse en momento alguno una eventual falta de competencia para conocer de este trámite, porque la Ley estatutaria que regula los estados de excepción, con declaración de exequibilidad de la Corte Constitucional, solo determinó como competente para el conocimiento del medio de control inmediato de legalidad a esta corporación, en tratándose de actos administrativos de autoridades territoriales del Tolima, por lo que, contrario a lo que ocurre en los casos en los que se declara la falta de competencia, no habría otra corporación o Despacho judicial que pudiera encargarse del asunto.

##### **PROBLEMA JURÍDICO QUE ABORDARÁ LA SALA**

El problema jurídico que abordara esta colegiatura consiste en determinar si el acto administrativo enviado para su control inmediato de legalidad es pasible de dicho medio de control y, en caso afirmativo, si dicho acto se encuentran ajustado a derecho de acuerdo con las normas constitucionales que rigen la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción, previo estudio de los presupuestos establecidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado, los que deben concurrir de manera previa para que resulte viable el estudio de legalidad anotado.

##### **DEL ALCANCE DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

La Constitución Política prevé la posibilidad de que el Ejecutivo adopte decisiones de carácter excepcional, con el propósito de brindarle al Gobierno Nacional herramientas que permitan conjurar situaciones de crisis frente a las cuales resultan ineficaces los mecanismos ordinarios provistos por el poder de policía. Estas herramientas las denomina Estados de excepción y pueden ser: 1. Estado de Comoción Interior, 2. Estado de Guerra Exterior y 3. Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica.

La declaratoria de estos estados de excepción por parte del Ejecutivo le permite prescindir de los procedimientos y de la distribución habitual de competencias entre los distintos órganos del Estado, permitiendo, en casos extremos y para salvaguardar los intereses superiores a los cuales apunta, la limitación de algunos derechos fundamentales e, incluso, la suspensión, derogación o modificación de disposiciones de orden legal, según fuere el caso, siempre que tales determinaciones guarden una relación de conexidad con los motivos que dan lugar a la declaración del respectivo estado de excepción y resulten ajustados a las circunstancias que pretenden afrontar, tal como lo establece el artículo 214 superior.

Sin embargo, el otorgamiento de dichas facultades al Ejecutivo no es absoluto, pues la misma Carta Política de 1991, al regular los *estados de excepción*, dispuso una serie de controles de orden político y jurídico, a los cuales debe someterse, tanto la decisión mediante la cual se produce la declaración del estado excepcional, como los decretos legislativos que lo desarrollan y también las determinaciones adoptadas por otras autoridades para su aplicación, con el fin de realizar el respectivo control de legalidad de estas decisiones.

En efecto, tratándose del control judicial de las decisiones tomadas bajo el amparo de los estados de excepción, el numeral 6º del artículo 214 de la Constitución contempla la obligación del Gobierno Nacional de enviar a la Corte Constitucional, al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte el presidente de la República en uso de las facultades de declaratoria de estado de excepción, para que dicha Corporación decida definitivamente sobre su constitucionalidad.

De igual manera, el legislador, en cumplimiento de lo ordenado en el literal e) del artículo 152 de la Carta Política, profirió la Ley 137 de 1994 —*Estatutaria de los Estados de Excepción*—, que contempla en su artículo 20 la figura del control oficioso e “*inmediato*” de legalidad de los actos administrativos de carácter general dictados en desarrollo de los estados de excepción, con el fin de que éstos tengan un *oportuno control de legalidad y constitucionalidad*, de la siguiente forma:

*“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.”*

La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-179 de 1994, proferida en cumplimiento del control previo de constitucionalidad de la norma transcrita anteriormente sostuvo con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria Díaz.:

*“(…) 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, 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”*

En ese mismo contexto, la ley 1437 de 2011 instituyó el control inmediato de legalidad contemplado en el artículo 20 de la Ley estatutaria Ley 137 de 1994 como uno de los medios de control autónomos de los que conoce la jurisdicción contenciosa administrativa en el artículo 136, estableciendo un trámite preferente para esta clase de procesos en el artículo 185 del mismo código.

## **ELEMENTOS ESENCIALES DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.**

El Consejo de Estado, estableció en providencia de 20 de abril de 2020<sup>2</sup>, con base en la línea jurisprudencial que ha construido dicha corporación frente al control inmediato de legalidad, que el mismo consta de los siguientes elementos esenciales:

*(i) Recae sobre las decisiones de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos que se adopten en desarrollo de los estados de excepción.*

*ii) Si se trata de medidas de carácter general emitidas por autoridades nacionales, la competencia es del Consejo de Estado, por el contrario, si se trata de actos proferidos por autoridades territoriales, es de los respectivos Tribunales Administrativos.*

*(iii) No es necesario que el acto juzgado haya sido publicado para que se lleve a cabo el control inmediato de legalidad, basta con su expedición.*

*(iv) El medio de control tiene carácter automático e inmediato, no siendo necesario para dar inicio a su trámite que se ejerza el derecho de acción.*

*(v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia o declarada su nulidad.*

*(vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta. Igualmente, ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, pues también es de razonabilidad.*

*(vii) La jurisdicción de lo contencioso administrativo debe ejercer el control inmediato que le asigna la ley, así el decreto legislativo, con fundamento en el cual se expidió la medida de carácter general, hubiere sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, ello con el fin de establecer la legalidad de la medida durante el tiempo que produjo sus efectos.*

*(viii) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con*

---

<sup>2</sup> Auto de 20 de abril de 2020 del Consejo de Estado, C.P. Dr. William Hernández Gómez, Radicación 11001-03-15-000-2020-01139-00,

*la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control inmediato*

*(ix) El juez puede considerar que, en algunos casos, sea pertinente adoptar una medida cautelar de urgencia, tal y como lo autoriza el artículo 234 del CPACA.*

De igual manera y en forma reiterada el Consejo de Estado ha precisado que la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por *tres requisitos o presupuestos*, a saber:

- *Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.*
- *Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que ésta es la que da origen a actos de contenido general.*
- *Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).*

## **DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA**

El presidente de la República, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley Estatutaria 137 de 1994, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional con el fin conjurar la situación de calamidad pública causada por la existencia simultánea de una pandemia y de la grave situación económica generada en el contexto mundial por las medidas de confinamiento y contención social que se venían adoptando en la mayoría de países por la enfermedad COVID-19.

En el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se destacan como razones que justifican la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, entre otras, las siguientes:

- La expansión en el territorio nacional de la enfermedad COVID-19 causada por un nuevo coronavirus, lo cual, hecho que, además de ser una grave calamidad pública, constituye una grave afectación del orden económico y social del país, que justifica la declaratoria del estado de excepción.
- La crisis que enfrenta la población colombiana es grave e inminente, al punto que afecta la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional.
- Se requieren medidas inmediatas que debe adoptar el Gobierno Nacional para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, atendiendo oportunamente a los más afectados, tanto en materia sanitaria como en su situación económica.
- Las atribuciones ordinarias de las autoridades estatales son insuficientes para hacer frente a la crisis económica y social generada por la pandemia del COVID-19, por lo que se considera forzoso adoptar medidas extraordinarias que permitan conjurar los efectos de las circunstancias excepcionales que se presentan en todo el territorio nacional.
- Las medidas de rango legislativo – decretos ley – propias del estado de emergencia, pretenden fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud y del ingreso de los colombianos para evitar una mayor

propagación del COVID-19, y para mitigar y prevenir el impacto negativo de estas medidas de contención social sobre la economía del país.

Así las cosas, se tiene que, con base en la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica se han proferido por el ejecutivo, a la fecha de expedición del acto administrativo enviado a revisión (**28 de mayo de 2020**) y en desarrollo del estado de excepción, los siguientes decretos legislativos:

<b>NUMERO DE DECRETO</b>	<b>ASUNTO</b>
DECRETO LEGISLATIVO NUMERO 417 DEL 17 DE MARZO DE 2020	Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional por 30 días
DECRETO LEGISLATIVO 434 DEL 19 DE MARZO DE 2020	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
DECRETO LEGISLATIVO 438 DEL 19 DE MARZO DE 2020	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
DECRETO LEGISLATIVO 439 DEL 20 DE MARZO DE 2020	Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea
DECRETO LEGISLATIVO 440 DEL 20 DE MARZO DE 2020	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
DECRETO LEGISLATIVO 441 DEL 20 DE MARZO DE 2020	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
DECRETO LEGISLATIVO 444 DEL 21 DE MARZO DE 2020	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
DECRETO LEGISLATIVO 458 DEL 22 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 460 DEL 22 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas el servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 461 DEL 22 DE MARZO DE 2020	Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 464 DEL 23 MARZO DE 2020	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

DECRETO LEGISLATIVO 467 DEL 23 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas de urgencia en materia de auxilios para beneficiarios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 468 DEL 23 DE MARZO DE 2020	Por el cual se autorizan nuevas operaciones a la Financiera de Desarrollo Territorial S,A - Findeter y el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. - Bancoldex, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 469 DEL 23 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dicta una medida para garantizar la continuar de las funciones de la jurisdicción constitucional, en el marco de la Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 470 DEL 24 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas que brindan herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 475 DEL 25 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Cultura, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 476 DEL 25 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas tendientes a garantizar la prevención, diagnóstico y tratamiento del Covid-19 y se dictan otras disposiciones, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 482 DEL 26 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 486 DEL 27 DE MARZO DE 2020	Por el cual se crea un incentivo económico para los trabajadores y productores del campo y se adoptan otras medidas para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 487 DEL 27 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Justicia y del Derecho en materia de extradición, con ocasión del "Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica" declarada en todo el territorio nacional, derivada de la Pandemia COVID-19
DECRETO LEGISLATIVO 488 DEL 27 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas de orden laboral, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 491 DEL 28 DE MARZO DE 2020	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
DECRETO LEGISLATIVO 492 DEL 28 DE MARZO DE 2020	Por el cual se establecen medidas para el fortalecimiento_ del Fondo Nacional de Garantías y se dictan disposiciones en materia de recursos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 499 DEL 31 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal para la adquisición en el mercado internacional de dispositivos médicos y elementos de protección personal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, atendiendo

	<p>critérios de inmediatez como consecuencia de las turbulencias del mercado internacional de bienes para mitigar la pandemia Coronavirus Covid 19</p>
<p>DECRETO LEGISLATIVO 500 DEL 31 DE MARZO DE 2020</p>	<p>Por el cual se adoptan medidas de orden laboral, relativas a la destinación de los recursos de las cotizaciones a las Administradoras de Riesgos Laborales de carácter público, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica</p>
<p>DECRETO LEGISLATIVO 507 DEL 1 DE ABRIL DE 2020</p>	<p>por el cual se adoptan medidas para favorecer el acceso de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, medicamentos y dispositivos médicos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada mediante el Decreto 417 de 2020</p>
<p>DECRETO LEGISLATIVO 512 DEL 2 DE ABRIL DE 2020</p>	<p>En ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 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, «Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional</p>
<p>DECRETO LEGISLATIVO 513 DEL 2 DE ABRIL DE 2020</p>	<p>Por el cual se establecen medidas relacionadas con el ciclo de los proyectos de inversión pública susceptibles de ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica</p>
<p>DECRETO LEGISLATIVO 516 DEL 4 DE ABRIL DE 2020</p>	<p>Por el cual se adoptan medidas para la prestación del servicio de televisión abierta radiodifundida, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica</p>
<p>DECRETO LEGISLATIVO 517 DEL 4 DE ABRIL DE 2020</p>	<p>Por el cual se dictan disposiciones en materia de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020</p>
<p>DECRETO LEGISLATIVO 518 DEL 4 DE ABRIL DE 2020</p>	<p>Por el cual se crea el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica</p>
<p>DECRETO LEGISLATIVO 519 DEL 5 DE ABRIL DE 2020</p>	<p>Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica</p>
<p>DECRETO LEGISLATIVO 522 DEL 6 DE ABRIL DE 2020</p>	<p>Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica</p>
<p>DECRETO LEGISLATIVO 528 DEL 7 DE ABRIL DE 2020</p>	<p>Por el cual se dictan medidas para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica</p>
<p>DECRETO LEGISLATIVO 530 DEL 8 DE ABRIL DE 2020</p>	<p>Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en relación con el gravamen a los movimientos financieros a cargo de las entidades sin ánimo de lucro pertenecientes al Régimen Tributario Especial y el impuesto sobre las ventas en las donaciones de ciertos bienes corporales muebles, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica</p>
<p>DECRETO LEGISLATIVO 532 DEL 8 DE ABRIL DE 2020</p>	<p>Por el cual se dictan medidas para el ingreso de estudiantes a los programas de pregrado en instituciones de educación superior, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y ecológica</p>

DECRETO LEGISLATIVO 533 DEL 9 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 535 DEL 10 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas para establecer un procedimiento abreviado de devolución y/o compensación de saldos a favor de los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios y del impuesto sobre las ventas -IVA, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 537 DEL 12 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 538 DEL 12 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas en el sector salud, para contener y mitigar la pandemia de COVID-19 y garantizar la prestación de los servicios de salud, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 539 DEL 13 DE ABRIL 2020	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
DECRETO LEGISLATIVO 540 DEL 13 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas para ampliar el acceso a las telecomunicaciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 541 DEL 13 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas especiales en el Sector Defensa, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 544 DEL 13 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal para la adquisición en el mercado internacional de dispositivos médicos y elementos de protección personal, atendiendo criterios de inmediatez como consecuencia de las turbulencias del mercado global de bienes para mitigar la pandemia Coronavirus COVID-19
DECRETO LEGISLATIVO 545 DEL 13 DE ABRIL DE 2020	Por medio del cual se adoptan medidas para suspender temporalmente el requisito de insinuación para algunas donaciones, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 546 DEL 14 DE ABRIL DE 2020	Por medio del cual se adoptan medidas para sustituir la pena de prisión y la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimientos penitenciarios y carcelarios por la prisión domiciliaria y la detención domiciliaria transitorias en el lugar de residencia a personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad frente al COVID-19, y se adoptan otras medidas para combatir el hacinamiento carcelario y prevenir y mitigar el riesgo de propagación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 551 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 552 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adicionan recursos al Fondo de Mitigación de Emergencias FOME, creado por el Decreto 444 de 2020, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y se dictan otras disposiciones
DECRETO LEGISLATIVO 553 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se define la transferencia económica no condicionada para los Adultos Mayores que se encuentran registrados en la lista de priorización del Programa Colombia Mayor y se define la transferencia al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y

	Protección al Cesante administrado por las Cajas de Compensación Familiar, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y se dictan otras disposiciones
DECRETO LEGISLATIVO 554 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas para la prestación del servicio de televisión abierta radiodifundida con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 555 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de que trata el Decreto 417 de 2020.
DECRETO LEGISLATIVO 557 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de turismo y registros sanitarios para las micro y pequeñas empresas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 558 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se implementan medidas para disminuir temporalmente la cotización al Sistema General de Pensiones, proteger a los pensionados bajo la modalidad de retiro programado y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
DECRETO LEGISLATIVO 559 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas para crear una Subcuenta para la Mitigación de Emergencias -Covid19- en el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establecen las reglas para su administración, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 560 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas transitorias especiales en materia de procesos de insolvencia, en el marco del Estado de Emergencia, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 561 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de cultura en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 562 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas para crear una inversión obligatoria temporal en títulos de deuda pública, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 563 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas especiales y transitorias para el sector de inclusión social y reconciliación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 564 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas para la garantía de los derechos de los usuarios del sistema de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 565 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se implementa una medida temporal con el fin de proteger los derechos de los beneficiarios del Servicio Social Complementario, denominado Beneficios Económicos Periódicos BEPS, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 567 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas para proteger los derechos fundamentales de los niños, las niñas y los adolescentes y se asignan a los procuradores judiciales de familia funciones para adelantar los procesos de adopción, como autoridades jurisdiccionales transitorias, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 568 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	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

DECRETO LEGISLATIVO 569 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	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
DECRETO LEGISLATIVO 570 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas relacionadas con la creación de un apoyo económico excepcional para la población en proceso de reintegración en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 571 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 572 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 573 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se establecen medidas de carácter tributario en relación con el Fondo Agropecuario de Garantías, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 574 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas en materia de minas y energía, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 575 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas para mitigar los efectos económicos generados por la pandemia Coronavirus COVID-19 en el sector transporte e infraestructura, en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 576 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas en e sector de juegos de suerte y azar, para impedir la extensión de los efectos de la pandemia de Covid-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 579 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de propiedad horizontal y contratos de arrendamiento, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 580 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se dictan medidas en materia de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"
DECRETO LEGISLATIVO 581 DEL 15 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas para autorizar una nueva operación a la Financiera de Desarrollo Territorial S.A - Findeter, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica

Nuevamente, a través del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días calendario, con el fin de seguir afrontando la grave calamidad pública que afecta al país por causa del Coronavirus COVID-19, expidiéndose a la fecha de expedición del acto que se revisa los siguientes decretos legislativos:

<b>NUMERO DE DECRETO</b>	<b>ASUNTO</b>
DECRETO LEGISLATIVO NUMERO 639 DEL 8 DE MAYO DE 2020	Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional por 30 días

DECRETO LEGISLATIVO 658 DEL 13 DE MAYO DE 2020	Por el cual se disponen medidas para garantizar la operación de los medios abiertos radiodifundidos y la televisión comunitaria en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional
DECRETO LEGISLATIVO 659 DEL 13 DE MAYO DE 2020	Por, el cual se entrega una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor y Jóvenes en Acción y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 660 DEL 13 DE MAYO DE 2020	Por el cual se dictan medidas relacionadas con el calendario académico para la prestación del servicio educativo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
DECRETO LEGISLATIVO 662 DEL 14 DE MAYO DE 2020	Por el cual se crea el Fondo Solidario para la Educación y se adoptan medidas para mitigar la deserción en el sector educativo provocada por el Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 677 DEL 19 DE MAYO DE 2020	Por el cual se modifica el Decreto Legislativo 639 del 8 de mayo de 2020 y se disponen medidas sobre el Programa de Apoyo al Empleo Formal- PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 678 DEL 20 DE MAYO DE 2020	Por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 682 DEL 21 DE MAYO DE 2020	Por el cual se establece la exención especial del impuesto sobre las ventas para el año 2020 y se dictan otras disposiciones con el propósito de promover la reactivación de la economía colombiana, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado por el Decreto 637 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 683 DEL 21 DE MAYO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas relacionadas con la aprobación de los Planes de Desarrollo Territoriales para el periodo constitucional 2020 – 2023 en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado por el Decreto 637 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 688 DEL 22 DE MAYO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 637 de 2020

Lo anterior tomando en cuenta que los actos administrativos de una autoridad territorial pueden ser objeto de control inmediato de legalidad si son de carácter general y desarrollan un decreto legislativo del ejecutivo nacional, lo cual requiere que la fecha de dicho decreto legislativo sea anterior o igual a la del acto administrativo cuyo control inmediato de legalidad se estudia.

### **CASO CONCRETO**

De conformidad con el marco normativo y jurisprudencial vigente sobre la materia, la Sala abordará el estudio del acto administrativo que es materia de control, reiterando que la viabilidad del control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, está determinada por la acreditación de los siguientes presupuestos: *i) debe tratarse de un acto administrativo de carácter general; ii) dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad*

*reglamentaria y; iii) que desarrolle un Decreto Legislativo expedido en un estado de excepción.*

Aclara este Tribunal que los anotados presupuestos deben concurrir en su totalidad, de tal manera que, a falta de alguno de ellos, no resultaría procedente el control inmediato de legalidad sobre el acto revisado, en razón de su *carácter excepcional*; por lo que solo una vez verificada la concurrencia de los requisitos de forma, resulta viable realizar el respectivo análisis material del acto, mediante la 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, revisando a su vez la razonabilidad de la decisión a través de un test de razonabilidad como lo ha establecido la jurisprudencia de nuestro órgano de cierre.

Expuesto lo anterior, se procede al examen de cada uno de los presupuestos mencionados al presente caso, así:

***i) Debe tratarse de actos administrativos de carácter general***

En relación con el primer presupuesto anotado, conviene recordar que desde el punto de vista de su contenido, los actos administrativos se clasifican según que sus efectos estén dirigidos a o una generalidad de personas o a un sujeto determinado o sujetos determinables en actos administrativos *generales o particulares* respectivamente.

En este caso, se tiene que el **Decreto 060 de 28 de mayo de 2020** fue proferido por el **alcalde municipal de Ataco** y se dirigen a la totalidad de los ciudadanos de ese municipio, por consiguiente, este presupuesto se satisface, dado que tiene un alcance de índole general.

***ii) Que sea dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria***

En referencia al segundo presupuesto, igualmente se encuentra acreditado que el **Decreto 060 de 28 de mayo de 2020**, fue proferido por el **alcalde municipal de Ataco** en ejercicio de las funciones otorgadas por la Constitución y la ley, lo que permite concluir que lo expidió en su condición de primera autoridad administrativa del referido municipio.

***iii) Que desarrolle un Decreto Legislativo expedido en un estado de excepción.***

En cuanto al tercero de los presupuestos, en el presente caso, una vez revisado el contenido del **Decreto 060 28 de mayo de 2020**, enviado para control inmediato de legalidad, igualmente cumple este presupuesto.

En efecto, a través del referido acto, el Alcalde Municipal de Ataco establece medidas para la gestión tributaria, del municipio, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el decreto 637 de 2020 y las disposiciones del **Decreto Legislativo 678 de 2020, en especial su artículo 7º.**

Cabe advertir en este estado que la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-448 de 15 de octubre de 2020, declaró inexecutable el artículo 7º del **Decreto legislativo 678 de 20 de mayo de 2020**, sin que a la fecha se haya publicado la respectiva sentencia.

No obstante, mediante boletín No. 149 del 16 de octubre de 2020, la Corte Constitucional comunicó la declaratoria de inexecutable de los artículos 6º y 7º ídem, que establecía alternativas para que las entidades territoriales recuperaran su cartera a fin de destinar dichos recursos a la atención sanitaria, al establecer que “...*las estrategias de recaudo*

*tributario de que tratan dichas disposiciones pertenecían al fuero de autonomía de las respectivas entidades territoriales, por lo que ambos artículos reprobarían los juicios de necesidad y de no contradicción con la Constitución.”*

Pese a que la Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 7º del Decreto 678, nuestro órgano de cierre ha considerado, en pronunciamiento reciente acerca del decaimiento del acto y los efectos de la sentencia de inexecutable emitida por la Corte Constitucional, que en esta oportunidad opera “Ex nunc”, es decir, desde el momento en que fue proferida, pues según lo establecido en el artículo 45 de la Ley 270 de 7 de marzo de 1996, las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Carta Política, dentro de los que se encuentran, entre otros, los decretos legislativos que dicte el Gobierno Nacional con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que esa Corporación resuelva lo contrario, lo que no ocurrió en este caso, por lo que la precitada sentencia tiene efectos hacia el futuro<sup>3</sup>.

En consecuencia para esta colegiatura, si bien desapareció el basamento central del acto revisado, y, por ello, en virtud del numeral 2º del artículo 91 del CPACA, el mismo ha perdido fuerza ejecutoria, dejando de producir efectos hacia el futuro, ello según lo expuesto por el Consejo de Estado, no inhibe del pronunciamiento que sobre su legalidad se debe realizar, pues el decaimiento del acto, no impide su control de legalidad, en cuanto a su condición de acto administrativo que desarrolla un decreto legislativo expedido dentro de un Estado de emergencia. En relación con este fenómeno, dicha corporación ha expresado lo siguiente:<sup>4</sup>

*“(…) Esta norma fue objeto de análisis por la Corte Constitucional<sup>5</sup> al estudiar la executable del referido artículo 66 y particularmente, respecto de las causales que se acaban de mencionar, precisó por una parte, que un acto administrativo decae cuando las disposiciones legales o reglamentarias que le sirven de sustento desaparecen. **Así, cuando se declara la inexecutable o la nulidad de la norma en la cual se funda el acto administrativo este pierde fuerza ejecutoria, pues ello hace que no pueda seguir produciendo efectos hacia el futuro, en razón a que desapareció su fundamento legal o su objeto.***

*Por otra parte, en lo atinente a la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos cuando pierdan su vigencia por razón de su derogatoria, destacó que si la norma ha dejado de regir por haber sido sustraída del ordenamiento jurídico, la consecuencia es que deja de ser aplicable por la administración y, por consiguiente, pierde el carácter obligatorio para los asociados.*

*Ahora bien, cuando opera el decaimiento de los actos administrativos, el Consejo de Estado ha sostenido<sup>6</sup> que aquella situación no vicia de nulidad el acto, ni impide que*

<sup>3</sup> Consejo de Estado, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA ESPECIAL DE DECISIÓN NÚM. 20 Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS sentencia del 23 de octubre de 2020 Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01493-00(CA) Actor: FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN Demandado: RESOLUCIÓN NÚM. 00453 DE 3 DE ABRIL DE 2020 Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD Tema: RESOLUCIÓN NÚM. 00453 DE 3 DE ABRIL DE 2020, EXPEDIDA POR EL FISCAL GENERAL DE LA NACIÓN Sentencia de única instancia

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION SEGUNDA. Consejero ponente: WILLIAM HERNANDEZ GOMEZ. Bogotá, D.C., 7 de diciembre de 2016. Radicación número: 11001-03-27-000-2007-00024-00(0587-09). Actor: NELSON ENRIQUE DAZA LADINO.

<sup>5</sup> Corte Constitucional Sentencia C-069 de 1995.

<sup>6</sup> Sobre el particular ver las sentencias del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 1 de agosto de 1991, Rad. 949, C.P. Miguel González Rodríguez, y de la Sección Tercera, sentencia del 5 de julio de 2006, Radicación número: 25000-23-26-000-1999-00482-01(21051), Actor: Municipio de Puerto Boyacá,

*sea demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues sigue amparado por la presunción de legalidad, y así [...] su enjuiciamiento debe efectuarse con base en los fundamentos de hecho y de derecho existentes en el momento de su expedición; máxime si se considera que sólo el fallo de nulidad, al producir efectos ex tunc, desvirtúa la presunción de legalidad que los acompañó mientras produjeron efectos[...].<sup>7</sup> [Subrayado y resaltado fuera de texto].*

**Por lo tanto, se examinará la legalidad del acto revisado y sus efectos desde la fecha en que fue expedido y hasta el 15 de octubre de 2020, cuando dejó de producir efectos debido a la inexecutable del artículo 7º del Decreto Legislativo 678 que sirvió de soporte para su emisión.**

### **ESTUDIO DE FONDO DE LEGALIDAD DEL DECRETO 060 DE 28 DE MAYO DE 2020, PROFERIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE ATACO.**

La Sala Plena del Consejo de Estado a través de providencia del 15 de octubre de 2013<sup>8</sup>, sostuvo que, al realizar el examen material de las normas enviadas a control inmediato de legalidad en desarrollo de los estados de excepción, se debe verificar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en ejercicio de esa función administrativa se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos.

De igual manera sostuvo que se debe analizar la existencia de la relación de conexidad entre las medidas adoptadas dentro del acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, así como su conformidad con las normas superiores en las que se sustenta, lo cual supone el examen exhaustivo de los siguientes presupuestos i) *competencia de la autoridad que expidió el acto*, ii) *la realidad de los motivos*, iii) *la adecuación a los fines*, iv) *la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción*

Descendiendo al caso concreto, se tiene que el presidente de la República, 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, con el fin de adoptar todas las medidas necesarias para conjurar la crisis económica y sanitaria derivada del aislamiento social ordenado para impedir la propagación de la enfermedad COVID-19.

Con posterioridad, mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros y teniendo como fundamentos, el artículo 215 de la Constitución Política y la ley 137 de 1994; nuevamente declaró un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional; motivándolo en la emergencia sanitaria generada por la expansión en el territorio nacional del Coronavirus COVID19, previendo un crecimiento exponencial del contagio y sus efectos en el orden económico, social y ecológico.

A través del **Decreto Legislativo 678 de 20 de Mayo de 2020**, el Gobierno Nacional, en desarrollo Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado a través del

---

C.P.: Ruth Stella Correa Palacio; sentencias del 10 de marzo de 2011, exp. 13857 C.P. Ruth Stella Correa Palacio, Sección Tercera; 10 de mayo de 2012 exp. 00353-01 C.P. María Claudia Rojas Lasso, Sección Primera; 12 de octubre de 2006, exp. 14438 C.P. Juan Ángel Palacio Hincapié, Sección Cuarta; 3 de agosto de 2000, exp. 5722, C.P. Olga Inés Navarrete, Sección Primera y del 3 de febrero de 2010, exp. 19526, C.P. Ruth Stella Correa, Sección Tercera.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 10 de marzo de 2011, Radicación número: 11001-03-24-000-2004-00380-01, Actor: Álvaro Restrepo Valencia, C.P.: María Claudia Rojas Lasso.

<sup>8</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Expediente: 11001-03-15-000- 2010-00390-00. Providencia del 15 de octubre de 2013. M.P. Dr. Marco Antonio Velilla Moreno.

Decreto Legislativo 637 de 2020, estableciendo unas medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales en el marco de la emergencia económica. Estableció entre otras en su artículo 7º lo siguiente:

*“Artículo 7. Recuperación de cartera a favor de entidades territoriales. Con el fin de que las entidades territoriales recuperen su cartera y generen mayor liquidez, así como la posibilidad de aliviar la situación económica de los deudores, los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados accederán a los siguientes beneficios en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago a la entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo:*

- Hasta el 31 de octubre de 2020 se pagará el 80% del capital sin intereses ni sanciones.*
- Entre el 1 de noviembre de 2020 y hasta el 31 diciembre se pagará el 90% del capital sin intereses ni sanciones.*
- Entre el 1 de enero de 2021 y hasta el 31 de mayo de 2021 se pagará el 100% del capital sin intereses ni sanciones.*

*Parágrafo 1. Las medidas adoptadas en el presente artículo se extienden a aquellas obligaciones que se encuentren en discusión en sede administrativa y judicial, y su aplicación dará lugar a la terminación de los respectivos procesos.*

*Parágrafo 2. En los términos del Decreto 2106 de 2019, las entidades territoriales deberán habilitar medios de pago electrónicos que faciliten el acceso de los contribuyentes a las medidas adoptadas en este artículo.”*

Ahora bien, el artículo 1º del Decreto 060 de 28 de mayo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Ataco sostuvo textualmente:

*“ARTICULO PRIMERO: ADOPTESE en el Municipio de Ataco Tolima, los beneficios establecidos en el Artículo 7º del Decreto 678 de mayo 20 de 2020, a favor de los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados, en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas vencidas, que se encuentren pendientes de pago, así:*

*\* Hasta el 31 de octubre de 2020, se pagará el 80% del capital sin intereses ni sanciones.*

*\* Entre el 01 de noviembre de 2020 y hasta el 31 diciembre se pagará el 90% del capital sin intereses ni sanciones.*

*\* Entre el 01 de enero de 2021 y hasta el 31 de mayo de 2021 se pagará el 100% del capital sin intereses ni sanciones.*

*Parágrafo: Las medidas adoptadas en el presente artículo se extienden a aquellas obligaciones que se encuentren en discusión en sede administrativa y judicial y su aplicación dará lugar a la terminación de los respectivos procesos”*

A partir de lo anterior, se advierte que lo único que hace el acto administrativo enviado para revisión, es adoptar de manera textual los beneficios en materia de impuestos, tasas, contribuciones y multas vencidas pendientes de pago contemplados en el artículo 7º del Decreto Legislativo 678 de 2020, y con las que buscó el ejecutivo permitir el recaudo efectivo de recursos a favor de las entidades territoriales para poder hacer frente a las consecuencias negativas generadas por el Coronavirus COVID-19, así como para aliviar la situación de sus deudores dada la disminución de su capacidad económica

En efecto, el decreto municipal bajo examen no introduce modificación alguna o disposición adicional a lo previsto en el artículo 7º del decreto legislativo 678 de 2020 que le sirve de sustento para su expedición, sino que se limita a adoptar la norma de orden

nacional para su debido cumplimiento a nivel territorial, sin que se tomen otras medidas adicionales que lo desarrollen.

En consecuencia, A juicio de esta colegiatura lo adoptado en el acto revisado no contraviene el ordenamiento jurídico, en tanto lo que se dispuso por el ente territorial fue la adopción de manera textual de unos beneficios en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago en la entidad territorial, reconocidos a través del artículo 7º del Decreto Legislativo 678 de 20 de mayo de 2020, el cual tuvo su génesis en establecer medidas que morigeraran el impacto del virus Covid-19 en todos los sectores de la economía y les permitiera a sus destinatarios honrar sus obligaciones.

Entonces, comoquiera que la medida revisada atiende los principios de proporcionalidad y razonabilidad, en tanto se limitó a adoptar la disposición nacional para aquellos contribuyentes deudores en la jurisdicción del Municipio de Ataco, la Sala declarará la legalidad del Decreto 060 de 28 de mayo de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de dicha localidad, sin que pueda esta colegiatura realizar un análisis de legalidad de las medidas adoptadas, pues al ser textualmente las establecidas en un Decreto Legislativo dictado en desarrollo Estado del Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado a través del Decreto Legislativo 637 de 2020, la competencia para establecer la legalidad de las mismas se encuentra en cabeza de la Corte Constitucional.

Con base en el examen anterior, esta corporación judicial, atendiendo el marco normativo expuesto, concluye que el acto administrativo revisado, se ajustó a derecho, desde la perspectiva de los elementos de análisis de los cuales se ha ocupado la presente providencia, recordando que esta providencia hace tránsito a cosa juzgada relativa frente a los puntos analizados y decididos, por lo que la misma podrá ser objeto de un posterior debate a través del contencioso objetivo de legalidad<sup>9</sup>, y resaltándose que bajo el entendido que las medidas adoptadas se supeditan temporalmente a la vigencia del artículo 7º del Decreto Legislativo 678 de 2020 que fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional a través de la sentencia C-448 de 2020, que a la fecha no ha sido publicado su texto.

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

### **RESUELVE**

**PRIMERO: DECLARAR AJUSTADO A DERECHO el Decreto 060 de 28 de mayo de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Ataco** conforme a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, y mientras los mismos tuvieron vigencia, es decir entre la fecha de su expedición y el 15 de octubre de 2020, fecha de expedición de la sentencia C-448 de 2020, que declaró inexecutable el artículo 7º del Decreto Legislativo 678 de 2020, y que sirvió de sustento para la expedición de los actos revisado.

**SEGUNDO:** La presente decisión hace tránsito a cosa juzgada relativa solo en relación con los aspectos analizados y decididos en ella, sin perjuicio de la utilización posterior de los medios del control ordinarios contemplados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo frente a asuntos no comprendidos en la presente providencia.

---

<sup>9</sup> Sobre el particular véase, entre otras, las sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Rad.: 2009 – 00549, del 20 de octubre de 2009, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez; Rad.: 2010 – 00196, del 23 de noviembre de 2010, Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

**TERCERO:** Se ordena que por Secretaría se notifique esta decisión al representante legal del Municipio de Ataco, al Agente del Ministerio Público, e igualmente se comunique la presente decisión a la comunidad en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

**TERCERO:** Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

En cumplimiento de las medidas de aislamiento preventivo decretadas por el Gobierno nacional para evitar la propagación del COVID 19, esta providencia fue estudiada y aprobada en Sala de decisión mediante la utilización de medios electrónicos. CONSTE.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Los Magistrados,

  
ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

  
LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

  
JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

  
BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

  
CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

  
JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO