



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA S A L A P L E N A

SENTENCIA N° 2020-06-060 CIL

Bogotá, D.C., Nueve (09) de noviembre de dos mil veinte (2020)

RADICACIÓN: 25000-23-15-000-2020-00645-00
NATURALEZA: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA: ALCALDE DE LA CALERA
OBJETO DE CONTROL: DECRETO MUNICIPAL 043 DE 2020
TEMA: DECRETO *“Por el cual se modifican transitoriamente el calendario tributario para la vigencia fiscal 2020 en el municipio de La Calera por el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional Decreto 417 del 17 marzo de 2020”*
ASUNTO: SENTENCIA
MAGISTRADO PONENTE: MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN

Vista la constancia Secretarial que antecede, procede la Sala Plena a pronunciarse de fondo sobre el control inmediato de legalidad del Decreto municipal N° 043 del 25 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde de La Calera, señalando previamente que se ha efectuado la revisión de la actuación surtida y no se observa causal de nulidad que invalide lo actuado, así mismo que la decisión se adoptará teniendo en cuenta los siguientes:

I. ANTECEDENTES

El pasado 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud - OMS-, calificó el brote de COVID-19 (Coronavirus) como una pandemia; por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, 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 la mencionada Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social ordenó a los jefes y representantes legales de entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del COVID19 (Coronavirus).

Mediante Decreto Nacional No. 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario.

El señor alcalde del municipio de La Calera remitió a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, copia del Decreto Municipal N° 043 del 25 de marzo de 2020, para que esta Corporación Judicial efectúe el control inmediato de legalidad.

II. TRÁMITE SURTIDO

La Presidencia y Secretaría del Tribunal realizaron el reparto de manera aleatoria y equitativa, correspondiendo su sustanciación al despacho cuarto de la Sección Primera

A través de Auto N° 2020-04-113 del 13 de abril de 2020 se avocó conocimiento del Decreto N° 043 del 2020 proferido por el señor Alcalde del municipio de La Calera para efectuar el control inmediato de legalidad de que tratan los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011. Igualmente, se realizó el decreto de pruebas, por lo que se requirió al alcalde del municipio de La Calera para que remitiera los antecedentes administrativos relacionados con la expedición del acto objeto de control, con sus respectivas actas y/o exposición de motivos.

El día 15 de abril de 2020 se fijó el aviso respectivo en la página web de la Rama Judicial, el cual fue desfijado el 28 de abril del mismo año, término dentro del cual intervinieron: i) el Ministerio de Hacienda y Crédito Público afirmando que la Alcaldía de La Calera expidió el Decreto bajo análisis con fundamento en normas de rango constitucional y legal aplicables a la materia concreta; ii) la Universidad de Los Andes a través de su Facultad de Derecho indicó que el decreto local expedido por la Alcaldía de La Calera, al ampliar los plazos para pagar las obligaciones tributarias busca aliviar las cargas de los contribuyentes en el marco de la crisis actual de pandemia; iii) la asesora jurídica del municipio de la Calera allegó la información solicitada y por su parte indicó que con el Decreto analizado se pretendió armonizar la realidad municipal con los lineamientos dados por el Gobierno Nacional a través de sus Decretos Legislativos y adicionalmente, es acorde a la afectación al empleo de las distintas actividades de los comerciantes y empresarios, lo cual impacta sus ingresos generando traumatismos en el cumplimiento de sus compromisos previamente adquiridos; iv) el agente del Ministerio Público rindió concepto afirmando que el Decreto N° 043 de 2020 se encuentra ajustado a derecho, esto teniendo en cuenta las funciones constitucionales, legales y las dadas a los Alcaldes municipales por el Decreto Presidencial 417 del 17 de marzo del 2020, como se reseñará en el capítulo siguiente. Una vez vencido el término anterior, el proceso ingresó el 14 de mayo de 2020 al despacho sustanciador para proyectar la decisión de fondo del asunto para su discusión y aprobación en la Sala Plena, registrando proyecto de decisión el 03 de junio de 2020, según la constancia secretarial remitida.

III. INTERVENCIONES

3.1 Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Dentro de su intervención en principio destaca esta cartera Ministerial que su relación con las entidades territoriales se limita por su misión, la cual se encamina entre otros aspectos a labores de asistencia, coordinación, participación, apoyo, asesoría, promoción, administración específica, así como la de emisión de conceptos, lo cual deviene en fundamental a la hora de ponderar el alcance y magnitud de sus funciones sobre la materia, con lo cual, afirma el Ministerio de Hacienda y Crédito Público que no tiene competencia o funciones encaminadas a la aprobación o autorización de las decisiones que las autoridades territoriales

tomen en materia presupuestal o fiscal, estas decisiones deben tomarse dentro del marco constitucional y legal que les ha sido reconocido a las entidades territoriales. Posteriormente, la entidad aborda dichos marcos desde la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social, y Ecológica, revisando la posición de la Corte Constitucional frente a esta figura y su aplicación al Control Inmediato de Legalidad, repasando sus requisitos y la competencia otorgada a la jurisdicción contencioso administrativa para efectuarlo.

De manera concreta pasa a revisar las facultades constitucionales y legales otorgadas a la Alcaldía de La Calera para la expedición del Decreto objeto de comentarios, así encuentra que la Alcaldía de la Calera al sustentar la expedición del Decreto N° 043 de 2020 en los decretos 435, 440, 457 y 461 de marzo de 2020, algunos de ellos expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades que le otorgan 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 de 2020 declaratorio del estado de excepción, al que, también acude la Alcaldía, por ello estima el apego del Decreto estudiado a la normatividad extraordinaria, esto al aterrizar en el plano municipal las directrices dictadas por el Gobierno Nacional con ocasión a la pandemia por el Coronavirus.

3.2 Universidad de Los Andes

Mediante escrito presentado por el algunos miembros activos y asesores del Consultorio Jurídico de la Facultad de Derecho, la Universidad adelantó su intervención orientada a que se declare la legalidad del Decreto N° 043 del 25 de marzo de 2020, expedido por el alcalde de La Calera, lo cual fundamenta así:

“(…) Con base en lo anterior es posible determinar que en cuanto a la competencia y tema del Decreto 049 del 17 de marzo de 2020 de la Alcaldía Municipal de La Calera, Cundinamarca, es legal por las competencias constitucionales, legales y por las competencias extraordinarias decretadas por la Presidencia de la República. (…)

Este decreto representa una medida económica que va de la mano con otros decretos que han impactado significativamente la actividad económica del país en la mayoría de sectores. En razón de los anterior, la expedición del Decreto 043 está directamente relacionado con el estado de emergencia. (…)

Ahora bien, es necesario considerar que varias de las medidas expedidas por las autoridades nacionales y municipales con el fin de contener el brote, que incluyen limitaciones a la movilidad, cierre de entidades, entre otros, han afectado no solo las operaciones normales de la mayoría de los sectores económicos sino la misma operación de la administración. Esto ha traído como consecuencia que los ingresos de muchos negocios y familias se vean reducidos drásticamente y por ende, que se encuentren en una situación más difícil para pagar los tributos. (…)”.

En consecuencia, estima que el Decreto bajo estudio al ampliar los plazos para pagar las cargas tributarias, es una medida idónea que alivia a los contribuyentes frente a la actual crisis.

3.3 Concepto del Ministerio Público

El Ministerio Público presenta su concepto solicitando se declare la legalidad del Decreto N° 043 de 2020 expedido por el alcalde de La Calera, toda vez que, en su análisis dicho Decreto fue expedido observando los presupuestos formales y materiales del Estado de Excepción declarado, en ese sentido, el mismo fue fechado, numerado y publicado con las formalidades previstas en los artículos 71 a 81 de la Ley 136 de 1994, en concordancia con lo previsto en la Ley 1551 de 2012, por parte del funcionario competente, Alcalde Municipal, especificando las atribuciones constitucionales y legales con base en las que se expidió el referido decreto.

Igualmente, el Decreto 043 de del 25 de marzo de 2020 se expidió con base en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, proferido por el Presidente de la República, mediante el cual declaró la emergencia económica, social y ecológica, en razón a la grave calamidad pública, superando el juicio de temporalidad.

En ese orden de ideas, señala que era *“necesario tomar, entre otras, este tipo de medidas como son la modificación del calendario tributario, para facilitar el recaudo y cumplimiento de las mismas y de esta manera proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, mitigando así la propagación del nuevo virus Covid 19. El referido Decreto 043 de 2020 sustenta que una de las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud es el distanciamiento social y aislamiento, debiendo hacerse uso de las tecnologías como elemento esencial para proteger la vida y la salud de los residentes de La Calera”*.

Por último señaló el Ministerio Público que el Decreto N° 043 de 2020, expedido por el Alcalde municipal de La Calera está ajustado a derecho, en su criterio, teniendo en cuenta las funciones fijadas para los Alcaldes Municipales en los artículos 315 Constitucional y 29 de la Ley 1551 de 2012, que además, se encuentra en conexidad con el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, expedido por el Presidente de la República, mediante el cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

IV. CONSIDERACIONES:

4.1 Competencia

El Tribunal es competente para conocer del presente medio de control conforme lo establece el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, como quiera que le corresponde en única instancia a los Tribunales Administrativos del lugar donde se expidan conocer del control inmediato de legalidad de los actos, de manera que al tratarse del municipio de La Calera, perteneciente a la jurisdicción de Cundinamarca, que preside el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, resulta ser competente para realizar el estudio de legalidad del Decreto N° 043 del 25 de marzo de 2020.

4.2 Marco jurídico del Control Inmediato de Legalidad

La Constitución Política de 1991 reguló de forma detallada y precisa la figura del “Estado de Sitio”¹ que venía implementándose bajo la Constitución Política de 1886, con el fin de evitar su uso desmedido y controlar política y jurídicamente las decisiones que adoptara el presidente de la República, por cuanto se presentaban restricciones desmedidas y exageradas de los derechos fundamentales de las personas, se implementó de forma abusiva de modo que el parlamento no expedía las leyes sino que lo hacía por decretos legislativos basados en el estado de sitio el ejecutivo e incluso su duración llegó a alcanzar la mayoría del periodo del mandato presidencial.

Por tanto, se estableció una regulación limitativa de manera expresa, del “Estado de Excepción” que se representaba en tres clases: i) guerra exterior (Art. 212); ii) conmoción interna o grave perturbación del orden público (Art. 213); y emergencia económica, social o ecológica (calamidad pública) (Art. 215), y además precisó unos rigurosos presupuestos procesales e instrumentales para someter su declaratoria a la revisión de legalidad correspondiente y al cumplimiento de ciertos requisitos y controles durante su ejecución.

Lo cual indica que los Estados de Excepción se encuentran sometidos a un *régimen de legalidad* determinado y concreto, y comprenden una serie de limitaciones estrictas, pues no se trata de un Estado de hecho sino de un Estado de Derecho que es completamente normado².

Concretamente para la declaratoria del Estado de Excepción por emergencia económica, social o ecológica que ocasione una grave calamidad pública, el artículo 215 constitucional 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

1 Sobre el origen de la noción: AGAMBEN. Giorgio. *Estado de excepción. Homo Sacer II*, 1. Trad: Antonio Gimeno. Pre-Textos. España, 2004, pág. 13 y ss: “Ya hemos visto que el estado de sitio tuvo su origen en Francia durante la Revolución. Después de su institución por medio del decreto de la Asamblea Constituyente de 8 de julio de 1791, adquiere su fisonomía propia de *état de siège fictif o politique* con la ley del Directorio de 27 de agosto de 1797 y, por último, con el decreto napoleónico de 24 de diciembre de 1811. La idea de una suspensión de la constitución (de *l’empire de la constitution*) había sido introducida, como también hemos visto, por la Constitución de 22 frimario del año VIII (...) La Primera Guerra Mundial coincidió en la mayoría de los países beligerantes con un estado de excepción permanente. El 2 de agosto de 1914, el presidente Poincaré publicó un decreto que ponía en estado de sitio todo el país, convertido en ley por el parlamento dos días después. El estado de sitio permaneció en vigor hasta el 12 de octubre de 1919. Aunque la actividad del parlamento, suspendida durante los primeros seis meses de la guerra, se reanudó en enero de 1915, muchas de las leyes votadas no fueron, en realidad, más que puras y simples delegaciones legislativas al ejecutivo, como la del 10 de febrero de 1918 que otorgaba al gobierno un poder prácticamente absoluto de regular por medio de decretos la producción y el comercio de artículos alimenticios (...) El estado de excepción en que Alemania llegó a encontrarse bajo la presidencia de Hindenburg fue justificado constitucionalmente por Schmitt mediante la idea de que el presidente actuaba como <<guardián de la constitución>> (Schmitt, 1931); pero el fin de la República de Weimar muestra con claridad, al contrario, que una <<democracia protegida>> no es una democracia y que el paradigma de la dictadura constitucional funciona más bien como una fase de transición que conduce fatalmente a la instauración de un régimen totalitario.” Allí plantea igualmente que cuando el estado de excepción tiende a confundirse con la regla, las instituciones y los precarios equilibrios de los sistemas políticos democráticos ven amenazado su funcionamiento hasta el punto de que la propia frontera entre democracia y absolutismo parece borrarse.

2 Corte Constitucional C- 082 de 2020, M.P. Jaime Córdoba Triviño

Emergencia por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De este modo, el presidente puede declarar el Estado de Emergencia, ya sea por hechos económicos, sociales o ecológicos, durante el término de treinta (30) días que pueden ser prorrogados, pero que en todo caso no superen los noventa (90) días, y además puede emitir decretos con fuerza de ley destinados a conjurar la crisis presentada e impedir su extensión.

En ese orden de ideas, el presidente además del decreto declarativo del Estado de Emergencia, también puede expedir los decretos con fuerza de ley - decretos legislativos-, y a su vez las autoridades subordinadas a él (ministros de despacho, directores de departamentos administrativos, superintendentes, directores de agencias estatales, órganos autónomos, autoridades territoriales, etc.) también podrán expedir la reglamentación o regulación que corresponda o adoptar las medidas que consideren necesarias, en el ámbito de sus sectores administrativos y dentro del marco de la facultad reglamentaria establecida en el artículo 189, numeral 11 constitucional y de las *competencias* reguladoras de cada autoridad, las cuales pueden ser proferidas mediante actos administrativos generales expresados en reglamentos, decretos, resoluciones, ordenanzas, acuerdos, circulares, entre otros ³, para concretar aún más las medidas provisionales o permanentes que se adoptan y superar las circunstancias que llevaron a la declaratoria del Estado de Excepción.

Ahora, con el fin de salvaguardar aún más las actuaciones desplegadas en el marco de la declaratoria de un *Estado de Excepción* se establecieron algunos controles políticos y jurídicos consistentes en: i) *control político*, efectuado por el Congreso de la República para examinar las razones de conveniencia y oportunidad de la declaratoria del Estado de Excepción; ii) *control constitucional*, efectuado por la Corte Constitucional para que realice el análisis de constitucionalidad respectivo, tanto del decreto declarativo, como de los decretos legislativos que se expiden durante el Estado de Excepción⁴; y iii) *control de legalidad*, establecido mediante la Ley 137 de 1994 “*Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia*”, efectuado por las autoridades judiciales de lo contencioso administrativo del lugar donde se expidan si es departamental o municipal, o por el Consejo de Estado cuando se trate de autoridades del orden nacional, quienes ejercen un control inmediato de legalidad para confrontar el acto administrativo expedido con las normas constitucionales y legales, así como también con los decretos declarativos y legislativos expedidos por el gobierno nacional en el marco del Estado de Excepción.

Para este control de legalidad efectuado por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la Ley 137 de 1994 precisó en su artículo 20 que “*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.*”

3 Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Exp. 11001031500020100020000, sentencia del 5 de marzo de 2012, C.P. Alberto Yepes Barreiro

4 Ver entre otras las sentencias de la Corte Constitucional: C-004 de 1992, C - 300 de 1994, C- 122 de 1997 y C - 802 DE 2002.

En ese mismo sentido se encuentra establecido el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 al prever el control inmediato de legalidad, que dispone:

“Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

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

Al respecto el Consejo de Estado ha considerado que el control inmediato de legalidad *“... es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo. El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción”*⁵.

Igualmente, se ha precisado jurisprudencialmente que las características del control inmediato de legalidad comprenden⁶:

- i) Se trata de un *proceso judicial*, tal y como lo señala el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, y en esa medida culmina con la expedición de una sentencia.
- ii) Es *automático e inmediato*, en la medida en que la autoridad pública que emite el acto administrativo en el desarrollo del Estado de Excepción debe remitirlo dentro de las 48 horas siguientes para que se ejerza el control respectivo, por lo que no se requiere si quiera que haya sido divulgado.
- iii) Es *autónomo*, por cuanto se analiza su legalidad aun cuando la Corte Constitucional no se haya pronunciado sobre el decreto declarativo o los decretos legislativos que lo fundamentan.
- iv) Es *integral*, ya que es un juicio de legalidad que examina la competencia, la conexidad del acto con los motivos de la declaratoria del Estado de Excepción y los propios decretos

5 Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Exp. 11001-03-15-000-2010-00369-00 (CA), C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, providencia del 5 de marzo de 2012.

6 Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 10, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, Exp. 11001031500020200094400, sentencia del 11 de mayo de 2020.

legislativos, la sujeción a las normas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas.

- v) Es *compatible* con las acciones de nulidad y nulidad por inconstitucionalidad, de modo que puede demandarse también por eso medios, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las analizadas en la sentencia de control inmediato de legalidad⁷.
- vi) Es *participativo*, pues los ciudadanos pueden intervenir en defensa o no de la legalidad del acto administrativo objeto de control.
- vii) La sentencia hace tránsito a *cosa juzgada relativa* (Art. 189 CPACA), como quiera que tienen efecto frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia, por lo que no es óbice para que se realicen reproches diferentes a los que se edifiquen en el análisis de control inmediato de legalidad.

En ese orden de ideas el Consejo de Estado ha considerado que el medio de control inmediato de legalidad se caracteriza por ser: i) jurisdiccional, ii) automático, iii) inmediato, iv) oficioso, v) autónomo, vi) integral, vii) compatible y coexistente, y viii) hace tránsito a cosa juzgada relativa⁸.

En este punto es relevante recordar, que la H. Corte Constitucional, en la sentencia C- 179 de 1994⁹ al efectuar el control previo de constitucionalidad de la ley estatutaria indicó, que el control inmediato de legalidad constituye *una limitación al poder de las autoridades administrativas*, y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales, de ahí que el mismo proceda, inclusive de oficio por el Juez de lo contencioso Administrativo. Al respecto precisó:

“La debida relación de conexidad que deben guardar las medidas que se dicten durante los estados de excepción con las causas que originaron la declaración del mismo, es un requisito constitucional de ineludible cumplimiento. Por tanto, las normas que se expidan deben estar dirigidas, en forma expresa y directa, a combatir los acontecimientos perturbadores de la paz, el sosiego y la tranquilidad ciudadana, eventos que dieron origen a la legalidad extraordinaria, y con el fin exclusivo de restablecer el orden perturbado. (...)

Lo que la norma pretende es que el Gobierno justifique la necesidad de cada una de las medidas que dicte durante los estados de excepción, para contrarrestar o poner fin a la situación de crisis que lo originó, razones que también servirán para analizar la proporcionalidad, finalidad y eficacia de las mismas. La necesidad de las medidas de excepción se puede deducir de dos maneras: ya sea demostrando que las normas que regulan situaciones similares en tiempo de normalidad son insuficientes para conjurar la situación anómala; o que las medidas adoptadas para lograr el restablecimiento del

7 Consejo de Estado, Sala Plena, Exp. CA - 033, C.P. Alier Hernández Enríquez, sentencia del 7 de febrero de 2000, Exp. 2009- 00549, providencia del 20 de octubre de 2009, C.P. Mauricio Fajardo Gómez y Exp. 2009-732, sentencia del 9 de diciembre de 2009, C.P. Enrique Gil Botero.

8 Consejo de Estado, Sala Plena, Exp. 110010315000202001237-00, C.P. Hernando Sánchez Sánchez, providencia del 24 de abril de 2020.

9 Corte Constitucional, sentencia C-179 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

orden perturbado están exclusivamente destinadas a ese fin. Este requisito es de trascendental importancia, pues de allí se deriva la posibilidad de impedir que se cometan abusos o extralimitaciones en la adopción de las medidas que, en todo caso, deben ser las estrictamente indispensables para retornar a la normalidad. (...)

Que las medidas que se adopten durante los estados de excepción deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos, es una exigencia que el Constituyente ha establecido en el numeral 2o. del artículo 214 de la Carta. La proporcionalidad hace relación a la justa medida que debe existir entre los distintos instrumentos que se dicten para contrarrestar el orden perturbado y las situaciones o circunstancias de crisis que se pretende conjurar. Lo que equivale a decir que la proporcionalidad "es la razonabilidad que debe mediar entre la medida de excepción y la gravedad de los hechos". Esa proporcionalidad debe ser evaluada por el juez de constitucionalidad, es decir, la Corte Constitucional, al ejercer el control oficioso de los decretos legislativos expedidos en cualesquiera de tales periodos, con el fin de determinar su estricta medida."

En consecuencia, procederá la Sala a realizar el control inmediato de legalidad del Decreto N°043 del 25 de marzo de 2020, emitido por el alcalde municipal de La Calera, considerando los presupuestos formales y materiales para su análisis.

4.3 Planteamiento del problema jurídico principal

Para la Sala el problema jurídico consiste en determinar la legalidad del Decreto N°043 del 25 de marzo de 2020, a través del cual *"se modifican transitoriamente el calendario tributario para la vigencia fiscal 2020 en el municipio de La Calera"*, proferido por el alcalde de dicho municipio, de conformidad con el Estado de Excepción declarado mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y sus decretos legislativos y en ese orden de ideas, si debe ser declarado nulo o ajustado al ordenamiento jurídico.

4.4 Resolución del problema jurídico en el caso concreto: Exposición de razonamientos legales de equidad y doctrinarios estrictamente necesarios y análisis crítico de las pruebas obrantes en el plenario.

A fin de resolver el problema jurídico planteado, la Sala procederá a analizar: i) el texto de la norma a revisarse; ii) los elementos de procedencia del estudio de legalidad (*test de procedencia*), esto es que sea un acto de contenido general expedido en ejercicio de las funciones administrativas del Alcalde del municipio de La Calera y en el marco del Estado de Excepción, de superar el test anterior, pasará a su estudio integral, iii) los presupuestos de existencia, validez y eficacia de los actos administrativos (Los elementos para la configuración del acto administrativo: objeto, causa, motivo y finalidad, como los de validez: competencia, expedición regular, conformidad con la Constitución, motivación adecuada, legalidad sustancial y fin legítimo) y materiales de expedición de los actos administrativos con el Estado de Excepción y sus decretos legislativos (conexidad, proporcionalidad y temporalidad).

4.4.1 Texto de la norma objeto de control.

En su integralidad el texto del Decreto N°043 de 2020 *sub judice*, dispone:

**“DECRETO No. 043 DE 2020
(MARZO 25 de 2020)**

“POR EL CUAL SE MODIFICAN TRANSITORIAMENTE EL CALENDARIO TRIBUTARIO PARA LA VIGENCIA FISCAL 2020 EN EL MUNICIPIO DE LA CALERA POR EL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL DECRETO 417 DEL 17 MARZO DE 2020”

EL ALCALDE MUNICIPAL DE LA CALERA, CUNDINAMARCA.

En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en los artículos 215 y 315 de la Constitución Política Nacional, Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012, Decretos 417, 435, 440, 457 y 461 de marzo de 2020 Nacionales, y 39 de marzo de 2020 Municipal y

CONSIDERANDO

Que el artículo 315 de la Carta Política señala:

"Artículo 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.

(...)

Que mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, con fundamento en el Artículo 215 de la Constitución Política, el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario a partir de la vigencia de dicho Decreto.

Que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante Decreto 435 del 19 de marzo de 2020, modificó y adicionó artículos de la Sección 2 del Capítulo 13 del título 1 parte 6 Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, único Reglamentario en Materia Tributaria, específicamente ampliando los plazos.

Que de conformidad con el Decreto Departamental 153 del 19 de marzo de 2020 por el cual se restringe la movilidad de personas para la contención del Coronavirus COVID-19 en el Departamento de Cundinamarca.

Que de conformidad con el Decreto Departamental 157 de 22 de marzo de 2020 dispuso extender la restricción definida como simulacro vital por 24 horas más con el fin de empalmarla con aislamiento preventivo obligatorio decreto por el Gobierno Nacional durante 19 días inicialmente mediante Decreto 457 de 22 de marzo de 2020.

Que, la Administración Municipal de la Calera - Cundinamarca, acogiendo a los lineamientos del Gobierno Nacional, expidió el DECRETO No. 039 DE 2020 (MARZO 19 de 2020) “POR EL CUAL SE DECLARA LA CALAMIDAD PÚBLICA, SE RESTRINGE TRANSITORIAMENTE LA MOVILIDAD DE PERSONAS PARA LA CONTENCIÓN DEL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE LA CALERA EN EL MARCO DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN DECRETADO POR EL GOBIERNO NACIONAL Y SE ESTABLECEN OTRAS DISPOSICIONES” y estableció:

“ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR la situación de calamidad pública en la jurisdicción del municipio de La Calera Cundinamarca con forme lo dispuesto en la

parte considerativa del presente acto, por adelantar acciones de preparación por la respuesta y recuperación frente al brote de enfermedad por coronavirus COVID 19. (...)

Que en atención a la situación producida por el Coronavirus (COVID 19) y sus eventuales derivaciones en el ámbito social, hace necesario tomar medidas de prevención tendientes a proteger a los ciudadanos que se han visto afectados en el desarrollo de sus operaciones, y a los campesinos de la calera que por estas medidas adoptadas por el gobierno nacional, departamental y municipal les impide movilizarse para pagar sus impuestos razón por la cual se requiere establecer nuevas fechas para la presentación y pago de algunas obligaciones tributarias, de los contribuyentes y personas jurídicas. (sic)

Que, dentro de las obligaciones tributarias a cargo de los contribuyentes del Municipio de La Calera, se encuentran la presentación y pago de las respectivas declaraciones tributarias y remisión de la información exógena en las condiciones y oportunidades establecidas por la administración.

Que, en atención a todas las medidas adoptadas y con el fin de mitigar el impacto de la economía local resulta necesario transitoriamente el calendario tributario adoptado en el acuerdo 015 de 2016, Acuerdo 11 de 2017 y compilado en el Decreto 136 de 26 de diciembre de 2019 con el fin de ampliar el plazo para el pago de los impuestos municipales y así aliviar la carga tributaria al contribuyente del Municipio en estas circunstancias excepcionales.

En mérito de lo expuesto, este Despacho

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO TRANSITORIO: - PLAZO PARA PAGO IMPUESTO PREDIAL.
Durante la vigencia 2020 se ajusta el calendario tributario de la siguiente manera:

CRITERIO	DESCUENTO DEL IMPUESTO
<i>Por el pago total hasta el 31 de mayo</i>	<i>(15%)</i>
<i>Por el pago total hasta el 30 de junio</i>	<i>(10%)</i>
<i>Por el pago total hasta el 31 de Julio</i>	<i>(5%)</i>
<i>Por el pago total desde el primer día del mes de Agosto hasta el 31</i>	<i>Sin descuento y/o beneficio alguno.</i>
<i>A partir del primer día del mes de septiembre</i>	<i>Se causan intereses de mora.</i>

PARÁGRAFO PRIMERO TRANSITORIO: *Cuando las fechas límite de pago sea un día no hábil se entenderá como fecha límite el día hábil siguiente.*

PARÁGRAFO SEGUNDO TRANSITORIO: *Los beneficios por pronto pago que se conceden no cobijan el valor correspondiente a la sobretasa ambiental que se cobra en cada vigencia fiscal.
(Artículo 33 del acuerdo 015 de 2016).*

ARTICULO SEGUNDO TRANSITORIO. PLAZO PARA PRESENTACION Y PAGO IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y COMPLEMENTARIOS. *Durante la vigencia 2020 el plazo para declarar y pagar el impuesto de Industria y Comercio y sus complementarios, correspondiente al año gravable 2019 queda así:*

Fecha	Descuento
<i>Hasta el 30 de junio</i>	<i>10% de descuento</i>
<i>Hasta el 30 de Julio</i>	<i>Sin descuento</i>

PARÁGRAFO PRIMERO TRANSITORIO: *A partir del primero (1) de agosto se liquidará sin descuentos, con los intereses señalados por la Ley.*

PARÁGRAFO SEGUNDO TRANSITORIO: *Cuando el último día del pago con beneficio a descuento sea en fin de semana o feriado se tendrá el derecho al siguiente día hábil, es de aclarar que solo se otorgará el beneficio cuando se cumpla con lo anteriormente descrito. (Artículo 15 del Acuerdo 11 de 2017).*

PARAGRAFO TERCERO TRANSITORIO: *Si durante el periodo fiscal correspondiente el contribuyente no realiza actividades gravadas, no está obligado a presentar la declaración tributaria respectiva. (Artículo 3 del acuerdo 04 de 2018).*

ARTICULO TERCERO TRANSITORIO. PLAZO RETENCIÓN DE IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO. *Durante la vigencia Fiscal 2020 los plazos para presentar las declaraciones bimestrales de retención en la Fuente por concepto de retención en la Fuente del impuesto de Industria y Comercio, correspondiente a los bimestres del año 2020, vencen en las fechas que se indican a continuación, excepto las referidas al bimestre seis (Noviembre-Diciembre) que se vence en el año 2021.*

BIMESTRE	FECHA LIMITE DE PRESENTACION DE LA DECLARACIÓN
<i>ENERO - FEBRERO</i>	<i>ABRIL 30</i>
<i>MARZO - ABRIL</i>	<i>MAYO 31</i>
<i>MAYO - JUNIO</i>	<i>JULIO 31</i>
<i>JULIO - AGOSTO</i>	<i>SEPTIEMBRE 30</i>
<i>SEPTIEMBRE- OCTUBRE</i>	<i>NOVIEMBRE 30</i>
<i>NOVIEMBRE - DICIEMBRE</i>	<i>ENERO 31, de la siguiente vigencia</i>

PARÁGRAFO PRIMERO TRANSITORIO. *Cuando la fecha límite de pago sea un día no hábil se entenderá como fecha límite el día hábil siguiente. (Artículo 93 del acuerdo 015 de 2016).*

PARÁGRAFO SEGUNDO TRANSITORIO. *Las declaraciones de retención en la fuente por concepto de ICA presentadas sin pago total en la fecha de vencimiento indicada, no producirán efecto legal alguno sin necesidad de acto administrativo que así lo declare.*

PARÁGRAFO TERCERO TRANSITORIO: *No será obligatorio presentar la declaración de Retención en la fuente por ICA en el bimestre en el cual no se debieron practicar retenciones en la fuente.*

ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO: *Las correcciones a las declaraciones iniciales presentadas dentro del término respectivo para declarar no darán lugar a las sanciones respectivas.*

ARTICULO SEXTO TRANSITORIO: *Para los demás efectos, continúa plenamente vigente y no sufre modificación ninguna modificación.*

ARTICULO SÉPTIMO TRANSITORIO: *El presente rige a partir de la fecha de su publicación y hasta que cesen los motivos que dieron origen decreto 417 Nacional.*

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE y CÚMPLASE

Dada en el Despacho de la Alcaldía Municipal de La Calera, a los veinticinco (25) días del mes de marzo de dos mil veinte (2020).”.

4.4.2 Estudio de Procedencia (*test de procedencia*)

Al verificar el contenido del Decreto Municipal N° 043 del 25 de marzo de 2020, se observa que tiene como objetivo modificar temporalmente las fechas para la presentación de algunas obligaciones tributarias relacionadas con el impuesto predial, el impuesto de Industria y Comercio y su complementario de avisos tableros, la presentación de correcciones a las declaraciones y la no presentación de retelCA si no hay hecho generador así como la información de medios magnéticos para el periodo fiscal de 2020 en el municipio de La Calera.

Revisadas las órdenes contenidas en los artículos 1, 2 y 3 transcritos *ut supra*, se evidencia que las medidas adoptadas relacionadas con la obligación de pago de impuestos y reporte de información son de **carácter general** pues, varió el calendario fiscal, indicando que: i) los contribuyentes que cancelarán hasta el 31 de mayo de 2020 recibirían un descuento del quince por ciento (15%) sobre el pago del predial, y aquellos que hicieran el pago el 31 de julio se concedería una disminución del cinco (5%). Señaló que quienes cumplieran la obligación con posterioridad al 1 de septiembre, se cobrarían los intereses de mora, ii) respecto de la declaración y pago del Impuesto de Industria y Comercio, dispone que hasta el 30 de junio de 2020 se deberán liquidar con diez por ciento (10%) y hasta el 30 de julio sin descuento, iii) dispone que cuando la fecha límite de pago sea un día no hábil se entenderá como fecha límite el día hábil siguiente. (Artículo 93 del acuerdo 015 de 2016) y iv) hizo precisiones en los párrafos respecto de diferentes circunstancias para el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

En ese orden de ideas, se confirma que en efecto el acto administrativo es *de carácter general* en tanto contiene (*requisito 1*) disposiciones para la colectividad que tiene la obligación de pagar los impuestos Predial y de Industria y Comercio y complementarios, con efectos *erga omnes*.

Ahora bien, en aras de determinar si el Decreto objeto de estudio fue o no expedido **en ejercicio de la función administrativa** (*requisito 2*) y que tenga como fin *desarrollar los Decretos Legislativos* expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción (*requisito 3*), se procederá a revisar las disposiciones normativas en las que éste se fundamenta (motivación), evidenciando las siguientes: i) artículos 215 y 315 de la Constitución Política; ii) Decreto **Legislativo** 417 del 17 de marzo de 2020 “*por medio del cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*” en todo el territorio nacional que dispuso la necesidad de adoptar medidas extraordinarias encaminadas a atender las obligaciones de distinta naturaleza, entre ellas, las tributarias; iii) Decreto **Reglamentario** 435 del 19 de marzo de 2020 que modificó y adicionó artículos de la Sección 2 del Capítulo 13 del título 1 parte 6 Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, específicamente ampliando los plazos; iv) Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, a través del cual se ordenó el aislamiento preventivo; v) Decretos Departamentales 153 y 157 del mes de marzo de 2020, por medio de los cuales

se restringió la movilidad de las personas y se extendió el aislamiento preventivo obligatorio en el Departamento de Cundinamarca.

Dicho lo anterior, es preciso que la Sala retome el reciente análisis efectuado por el Consejo de Estado frente a la *naturaleza y control* de los Decretos Legislativos expedidos en Estado de Emergencia, esto en la providencia que rechazó el Control Inmediato de Legalidad el 15 de abril de 2020 dentro del radicado N° 11001-03-15-000-2020-01006-00, en este sentido se destaca lo siguiente:

“El estado de emergencia económica, social y ecológica es uno de los estados de excepción previstos en el Capítulo 6 del Título VII de la Constitución Política de 1991 (arts. 212 a 215). De acuerdo con el artículo 215 de la Carta, este procede cuando sobrevienen hechos distintos a aquéllos que configuran la guerra exterior (CP, art. 212) y la conmoción interior (CP, art. 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.

El Gobierno Nacional declara el estado de emergencia a través de un decreto legislativo, con el cual se busca la adopción de medidas con fuerza de ley para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

En este punto se resalta que, tanto los decretos que declaran los estados de excepción, entre ellos el estado de emergencia, como aquellos que concretan las medidas legislativas para remediarlos, son decretos legislativos, los cuales comparten las siguientes características generales:

- 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 afrontar 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.*

*Por su parte, las **características específicas** de los decretos legislativos expedidos en el marco del estado de emergencia económica, social o ecológica son las siguientes¹⁰:*

- (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.*

En la siguiente tabla se pueden observar las características generales de los decretos legislativos expedidos en el marco de los estados de excepción y las específicas de aquéllos relativos al estado de emergencia:

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS	CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS DE EMERGENCIA
<p>Forma</p> <ul style="list-style-type: none"> - Firma del presidente de la República y todos sus ministros. - Deben reflejar expresamente su motivación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tienen la misma fuerza jurídica vinculante de ley. - Los que desarrollan el estado de emergencia tienen vigencia indefinida. - Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso bajo ciertas condiciones. - No pueden desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.

<p>Contenido sustancial</p> <ul style="list-style-type: none">- El decreto legislativo que declara la conmoción interior o el estado de emergencia debe precisar el tiempo de duración.- Las medidas adoptadas en los decretos legislativos que desarrollan los estados de excepción deben ser necesarias y proporcionales a la situación que se pretende remediar. Además, no pueden suspender los DDHH, las libertades fundamentales ni el DIH.	
<p>Control</p> <ul style="list-style-type: none">- Judicial automático por parte de la Corte Constitucional.- Político del Congreso.”	

Lo anterior entonces, para significar que de los Decretos invocados en el considerando del Decreto municipal N° 043 de 2020, se abordará el análisis de aquellos que sí cumplen con los requisitos en su forma y contenido para ser denominados como **Decretos Legislativos**, siendo exclusivamente estos los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020 y 461 del 22 de marzo de 2020, aclarando además, que el Decreto 435 del 19 de marzo de 2020 es de naturaleza **Reglamentario**, y no logra tener los efectos requeridos para modificar la Ley, y habilitar las facultades temporales a los alcaldes para efectuar modificaciones en los calendarios tributarios sin la autorización del respectivo Concejo Municipal.

En ese orden de ideas, resulta entonces procedente efectuar el control inmediato de legalidad del Decreto N°043 del 25 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde de La Calera ya que, en efecto, se trata de un acto administrativo de carácter general, expedido en ejercicio de las funciones administrativas que como director de la acción administrativa del municipio y su representante judicial y extrajudicial tiene el alcalde municipal para cumplir con los fines del Estado en su jurisdicción territorial, específicamente lo concerniente al recaudo de los impuestos locales para la prestación de los servicios públicos a cargo de esa unidad básica territorial y además se efectúa en el marco del Estado de Excepción (Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 por el cual se declaró un estado de excepción y tiene el propósito de desarrollar los decretos legislativos expedidos en ese marco excepcional (Requisito 3) por cuanto asume materialmente una función excepcional, de modificar por sí mismo, un acuerdo del Concejo municipal de La Calera que había establecido entre otros aspectos, el calendario tributario para el año fiscal 2020 y los descuentos por pronto pago, invocando la competencia prevista en el Decreto Legislativo 461 de 2020.

Reafirmada la procedencia, la Sala resolverá el **problema jurídico** consistente en determinar si el acto administrativo contenido en el Decreto Municipal N° 043 del 25 de marzo de 2020 cumple o no con los requisitos de existencia, validez y eficacia

de los actos administrativos y materiales con el Estado de Excepción (conexidad, temporalidad y proporcionalidad).

4.2.3 Control de requisitos para la existencia, validez y eficacia del Decreto municipal 043 de 2020: i) Los elementos para la configuración o existencia del acto administrativo: **órgano, objeto, decisión unilateral, causa o motivo, forma y finalidad;** ii) Los elementos de validez: **conformidad con la Constitución, competencia, expedición regular, motivación adecuada, legalidad sustancial y fin legítimo.;** y iii) los presupuestos de eficacia: **publicación, notificación o comunicación del acto.**

El Decreto N° 043 del 25 de marzo de 2020 *“por el cual se modifican transitoriamente el calendario tributario para la vigencia fiscal 2020 en el municipio de la calera por el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional decreto 417 del 17 marzo de 2020”* de un lado contiene todos los elementos esenciales para la configuración de un acto administrativo, para que la declaración unilateral de la administración nazca a la vida jurídica y produzca efectos:

- Respecto del **órgano** o autoridad que lo expide, no hay duda que se trata del jefe de la administración municipal, pues la firma de quien lo suscribe, es decir, Carlos Cenen Escobar Rioja, como alcalde municipal de La Calera.
- En cuanto a la **forma** se observa que posee los elementos suficientes que permiten su identificación, como el número y la fecha, denominación (Decreto), la exteriorización de la voluntad de la administración por escrito, una estructura tripartita: encabezado, parte motiva y parte resolutive.
- Tiene como **objeto** o contenido, “expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención y faciliten la presentación y pago de impuestos
- **Decisión unilateral:** modificar de manera transitoria y para el periodo fiscal 2020 modificar transitoriamente el calendario tributario adoptado en el acuerdo 015 de 2016, Acuerdo 11 de 2017 y compilado en el Decreto 136 de 26 de diciembre de 2019 con el fin de ampliar el plazo para el pago de algunos impuestos municipales relacionados con el pago de obligaciones tributarias.
- Expone las razones (**motivación**) de hecho y de derecho para justificar esa decisión, apelando a la situación de pandemia por COVID-19 y sus efectos negativos, el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (EEES) y la necesidad de adoptar medidas extraordinarias para flexibilizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias e invoca como fundamentos jurídicos el artículo 315 de la Constitución Política, la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012, el Decreto 417 de 2020 que declaró la EEES y el Decreto 435 del 19 de marzo de 2020 que modificó el Decreto Único Reglamentario en Materia Tributaria.
- Señala que la **finalidad** del acto administrativo es mitigar el impacto de la economía local en atención a la situación producida por el Coronavirus (Covid-19) y sus eventuales derivaciones en el ámbito social, hacen necesario tomar medidas de prevención tendientes a proteger a los ciudadanos que se han visto afectados en el desarrollo de sus operaciones, y a los campesinos de la calera que por estas medidas adoptadas por el gobierno nacional, departamental y municipal les impide movilizarse para

pagar sus impuestos razón por la cual se requiere establecer nuevas fechas para la presentación y pago de algunas obligaciones tributarias, de los contribuyentes y personas jurídicas.

- Finalmente cabe señalar en cuanto al requisito de eficacia, el decreto por ser de carácter general, fue publicado en la página web del ente territorial <http://www.lacalera-cundinamarca.gov.co/Transparencia/Normatividad/Decreto%20043%20de%202020%20%20Se%20Modifica%20transitoriamente%20Calendario%20Tributario%20Municipio%20de%20La%20Calera.pdf>

En ese orden de ideas, queda acreditado que el acto en mención cumplió con todos los elementos para su existencia y eficacia.

Ahora bien, para determinar si el Decreto municipal 043 de 2020, satisface los requisitos de validez de todo acto administrativo, la Sala analizará: i) las competencias de los entes territoriales para fijar sus propios tributos, bajo la égida del principio *no taxation without representation*; ii) las facultades de los alcaldes y los concejos municipales y iii) si la emergencia decretada por el Gobierno Nacional y los decretos que reglamentan la materia tributaria, varían esas competencias.

Conviene destacar que la Corte Constitucional efectuó el control constitucional del Decreto Ley 461 de 2020 y expuso en su página web oficial, lo siguiente:

“EXPEDIENTE RE-241 - SENTENCIA C-169/20 (junio 10) M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

2. Decisión

Primero. Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del artículo 1 del Decreto Legislativo 461 de 2020, en el entendido de que la facultad para reorientar rentas de destinación específica: (i) no autoriza a gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos de creación o modificación de tales rentas, y (ii) sólo puede ejercerse mediante la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal.

Segundo. Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del artículo 2 del Decreto Legislativo 461 de 2020, en el entendido de que la facultad para reducir las tarifas de los impuestos: (i) no autoriza a gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos que las fijaron, y (ii) dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal en caso de que no se señale un término menor.

Tercero. Declarar la EXEQUIBILIDAD del artículo 3 del Decreto Legislativo 461 de 2020.

3. Síntesis de la providencia

La Corte Constitucional encontró que las medidas adoptadas mediante el Decreto 461 de 2020 objeto de control, cumplen los requisitos formales establecidos en la Carta Política y guardan relación directa con las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Excepción, en tanto habilitan a las entidades territoriales para que contribuyan a enfrentar las consecuencias adversas económicas y sociales de la pandemia. La facultad concedida en el artículo 1º del decreto objeto de control habilita a gobernadores y alcaldes para que modifiquen, si lo consideran pertinente, los presupuestos de la actual vigencia fiscal de sus respectivas entidades territoriales, con el único objeto de

reorientar rentas de destinación específica -con excepción de las establecidas por la Constitución-, pero no para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos mediante los cuales se determinó el destino actual de tales rentas, sin que requieran para ello autorización previa de asambleas y concejos, con la única finalidad atender los gastos necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia. En ese contexto, la habilitación conferida a gobernadores y alcaldes no se refiere a la expedición del presupuesto sino tan sólo a su modificación, la cual, evidentemente, sólo cabe respecto del presupuesto anual de la actual vigencia fiscal (2020). La modificación del presupuesto de las entidades territoriales, por otra parte, no se encuentra regulada en la Constitución. El artículo 352 de la Constitución dispone sobre el particular que la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, en cuyo desarrollo y en concordancia con los artículos 300-5 y 313-5, el artículo 109 del Decreto 111 de 1996 estableció que las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente.

Conviene precisar, en relación con la posibilidad de modificar el presupuesto de rentas y gastos, que, si bien el inciso segundo del artículo 345 de la Constitución establece que no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, se trata de una regla constitucional exigible en tiempos de paz, como expresamente lo señala el encabezado del inciso primero de la misma disposición. El artículo 84 de la Ley Orgánica del Presupuesto dispuso que cuando se declaren estados de excepción, toda modificación al Presupuesto General de la Nación deberá ser informada al Congreso de la República, dentro de los ocho días siguientes a su realización. En caso de que no se encuentre reunido el Congreso, deberá informarse dentro de los ocho días de iniciación del siguiente período de sesiones. Así mismo, la LEEE previó expresamente como facultad del Gobierno Nacional durante el Estado de Conmoción Interior (Artículo 38), modificar el presupuesto, de lo cual deberá rendir cuenta al Congreso en un plazo de cinco días para que éste pueda derogar o modificar disposiciones según su competencia (literal ll). El párrafo 2o. de dicha disposición, estableció que esta facultad, entre otras, sólo puede ser atribuida al Presidente, a los Ministros, a los Gobernadores o a los Alcaldes. Finalmente ha de tenerse en cuenta que los principios y disposiciones establecidos en el título XII de la Constitución, entre ellos los relacionados con el presupuesto, como el artículo 345 al que se hizo referencia, “se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto”, como lo dispone el artículo 353 de la Constitución. No queda duda, entonces, que, durante los estados de excepción, el Presidente, en desarrollo del Estado de Emergencia, puede facultar de manera específica a gobernadores y alcaldes para modificar el presupuesto de rentas y gastos de sus respectivas entidades territoriales, como ocurrió en este caso para atender la emergencia derivada de la pandemia, sin que se requiera para ello la aprobación previa de asambleas y concejos. Se trata de medidas excepcionales que se justifican a partir de los principios de la función administrativa de eficacia y celeridad (art. 209 C.P.), para contribuir a los fines esenciales del Estado (art. 2 C.P.).

Por lo anterior, declaró la constitucionalidad condicionada de la facultad de reorientación de rentas de destinación específica bajo el entendido de que sólo

puede realizarse mediante la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal, sin que ello permita modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos de creación o modificación de tales rentas. Respecto de la medida adoptada en el artículo 2 del Decreto 461 de 2020, interpretó la Sala Plena que (i) no resulta aplicable a tasas y contribuciones, (ii) es de carácter temporal, (iii) su único objetivo es el de conjurar la inminente crisis e impedir la extensión de sus efectos, en el marco de la emergencia, y (iv) debe ejercerse con observancia de los mandatos constitucionales, respecto de tarifas previamente fijadas por los órganos competentes, razón por la que no constituye autorización para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos que fijaron las tarifas. Bajo este entendimiento, no encontró la Corte contradicción con los artículos 300-4, 313-4 y 338 de la Constitución en tanto la habilitación dada a los gobernadores y alcaldes es únicamente para reducir la tarifa fijada por los órganos competentes. Advirtió que la reducción de las tarifas de los impuestos territoriales deberá mantenerse dentro de los rangos de las leyes que los hubieren creado o modificado y deberá realizarse conforme con los siguientes criterios, con el fin de evitar arbitrariedades: (i) la medida deberá respetar los principios que rigen el sistema tributario; (ii) la reducción deberá reflejarse en el presupuesto de ingresos a efectos de mantener el equilibrio presupuestal; y, (iii) al modificar el presupuesto de gastos se atenderán los criterios de equidad y progresividad.

En virtud de lo anterior, declaró la constitucionalidad condicionada de la facultad de reducción de tarifas en el entendido de que no permite modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos que las fijaron, y que dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal si no se señalare un término menor. Finalmente, respecto del artículo 3 del decreto bajo análisis, encontró la Sala que el término de duración de la emergencia sanitaria para el ejercicio de las facultades resulta razonable y consulta su finalidad. De manera que las medidas que se adopten tendrán una vigencia limitada, en materia presupuestal a la actual vigencia fiscal, y en materia de tarifas de los impuestos, máximo hasta la siguiente vigencia fiscal.

3. Por otra parte, para las magistradas Fajardo y Rivera no existe razón válida que justifique marginar a las asambleas departamentales y a los concejos municipales de las decisiones que, en materia tributaria y presupuestal, la misma Carta les encarga. No se puede partir de la base de que dichas corporaciones serían una piedra en el zapato para que, aún en estados de excepción, la entidad territorial tomara las decisiones más adecuadas para afrontar la crisis. Sobre este punto cabe recordar que si bien la cabeza de la administración en las entidades territoriales es una -el alcalde o el gobernador, según el caso- la composición plural de las corporaciones político administrativas de cada entidad territorial garantiza el control de las actuaciones del mandatario correspondiente; todo ello sin que se pueda argumentar válidamente que el actual estado de la tecnología aún impide que tales corporaciones sesionen a distancia y en asilamiento preventivo, o aun presencialmente con las debidas cautelas sanitarias, o en forma mixta presencial-virtual, como de hecho ha venido sucediendo en algunas entidades territoriales, comenzando por la ciudad de Bogotá que recientemente aprobó así su Plan de Desarrollo. Por las anteriores razones, las magistradas Fajardo y Pardo consideran que el Decreto legislativo 461 de 2020 debió ser declarado inexecutable.

El magistrado ROJAS RÍOS disintió de dicho análisis, y sostuvo que la medida introducida por el artículo 1 del decreto objeto de estudio no supera los juicios de materiales de ausencia de arbitrariedad³ y de incompatibilidad⁴ porque interrumpen el normal funcionamiento de los concejos municipales y las asambleas departamentales, a la vez que contiene una contradicción específica con los

artículos 300 núm. 2, 4 y 5, 313 núm. 2, 4 y 5 y 345 de la Constitución... tal medida desconoce el funcionamiento de los órganos ejecutivos territoriales, teniendo en cuenta que las asambleas departamentales y los concejos municipales pertenecen a esa rama del poder público y que las autoridades territoriales tienen atribuidas funciones de rango constitucional relacionadas con el principio de legalidad del gasto.

Al tenor de lo dispuesto en el precitado artículo 345 Superior, no se puede hacer erogación con cargo al Tesoro público que no esté incluida en el presupuesto de gastos, regla que es la materialización del principio de la legalidad del gasto en el campo presupuestal. En ese orden, la fuerza restrictiva del principio de legalidad del gasto, según la cual sólo pueden efectuarse gastos apropiados en la ley anual, en las ordenanzas departamentales o en los acuerdos municipales, se debe a que el presupuesto no sólo es un mecanismo contable de racionalización de la actividad estatal, sino que, además, es un instrumento de control en las sociedades democráticas, ya que es una expresión de la separación de poderes y una natural consecuencia del sometimiento del Gobierno a las normas, por lo cual, en materia de gastos, el Congreso de la República, las asambleas y los concejos deben autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario.. En concordancia con lo anterior, el artículo 287 de la Constitución establece que las entidades tienen autonomía para administrar sus recursos, cuestión que en este caso se manifiesta en las funciones presupuestales e impositivas a cargo de las asambleas y los concejos municipales, desarrolladas en los numerales 2, 4 y 5 de los artículos 300 y 313 Superiores. Destacó que la jurisprudencia constitucional 5 ha reiterado que esa atribución constitucional hace parte del núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales, la cual se ve menoscabada por el ejecutivo al establecer una forma de discrecionalidad absoluta a favor de una sola autoridad del régimen territorial y, a la vez, suspender de manera tácita el Estatuto Orgánico del Presupuesto... Con fundamento en lo anterior, el magistrado ROJAS RÍOS concluyó que la medida incorporada en el artículo 1 del Decreto 461 de 2020 debió ser declarada inexecutable al configurar una auténtica dictadura fiscal a nivel territorial, desde toda hermenéutica incompatible con un Estado Constitucional y Democrático de Derecho.”¹⁰

Por lo anterior es pertinente que la Sala efectúe un análisis desde el marco constitucional, por cuanto la competencia que el Decreto Legislativo 461 de 2020 le otorgó a los alcaldes y gobernadores es muy limitada sin que tal prerrogativa excepcional implique que puedan modificar los acuerdos y ordenanzas que profirieron los concejos y asambleas, salvo que sea temporalmente para reorientar rentas, modificar el presupuesto o paliar los efectos de la pandemia modificando la tarifa de los tributos locales.

Así las cosas, en primera medida tenemos que la Carta Política en sus artículos 286 y 287 establecen lo siguiente:

*“Artículo 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los **municipios** y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.*

¹⁰ <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/FIRMADO%20Comunicado%20No.pdf>

Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

- 1. Gobernarse por autoridades propias.*
- 2. Ejercer las competencias que les correspondan.*
- 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*
- 4. Participar en las rentas nacionales”.*

A su turno, la Ley 788 de 2002 “*Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones*” en su artículo 59 indica respecto al cobro de impuestos y el respectivo procedimiento tributario lo siguiente:

“ARTÍCULO 59. PROCEDIMIENTO TRIBUTARIO TERRITORIAL. Los departamentos y municipios aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional, para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio incluida su imposición, a los impuestos por ellos administrados. Así mismo aplicarán el procedimiento administrativo de cobro a las multas, derechos y demás recursos territoriales. El monto de las sanciones y el término de la aplicación de los procedimientos anteriores, podrán disminuirse y simplificarse acorde con la naturaleza de sus tributos, y teniendo en cuenta la proporcionalidad de estas respecto del monto de los impuestos.”

Adicional ello, resulta necesario precisar que la facultad para imponer contribuciones fiscales, parafiscales, impuestos, los sujetos activos y pasivos, los hechos y bases gravables está en cabeza Concejo Municipal en atención a lo establecido en los artículos 313, 315 y 338 de la Carta Política.

“ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:

- 1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.*
- (...)*
- 4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.*
- 5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.*
- 10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen. (...)*

ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde:

- (...)*
- 5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio*

ARTICULO 338. 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.

LEY 136/1994. ARTÍCULO 32. ATRIBUCIONES (Modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012). Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes.

(...)

6. Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, de conformidad con la ley.

(...)

9. Dictar las normas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al plan municipal o distrital de desarrollo, teniendo especial atención con los planes de desarrollo de los organismos de acción comunal definidos en el presupuesto participativo y de conformidad con las normas orgánicas de planeación.

(...)

PARÁGRAFO 1o. Los Concejos Municipales mediante acuerdo a iniciativa del alcalde establecerán la forma y los medios como los municipios puedan otorgar los beneficios, establecidos en el inciso final del artículo 13, 46 y 368 de la Constitución Nacional.

PARÁGRAFO 2o. Aquellas funciones normativas del municipio para las cuales no se haya señalado si la competencia corresponde a los alcaldes o los concejos, se entenderá asignada a estas corporaciones, siempre y cuando no contraríe la Constitución y la ley.

(...)".

Así las cosas, en ejercicio de estas competencias, el Concejo Municipal de La Calera emitió el Acuerdo N° 04 de 2019 “*por medio del cual se ajusta y modifica el Estatuto Tributario y de rentas del municipio de la Calera*”, en el cual se estableció, entre otros aspectos, que los acuerdos 015 del 2016, 011 del 2017 y 06 de 2018 componen la base legal de los tributos del municipio de La Calera, los descuentos por el pronto pago del Impuesto de Industria y Comercio, las fechas en las que éstos operarían, así como la firmeza de la declaración tributaria. Sin embargo, mediante el acto administrativo en estudio se consideró necesario modificar transitoriamente por parte del alcalde, el calendario tributario adoptado en algunos de los Acuerdos mencionados anteriormente, esto, en el sentido de ampliar los términos relacionados con los beneficios económicos y la entrega de la documentación.

Es decir, que el alcalde local para la época de expedición del acto en estudio, en principio estaría desconociendo las normas superiores de orden constitucional y legal que establecen en cabeza del cuerpo representativo y colegiado local - el

Concejo municipal - la facultad para regular lo concerniente a los tributos locales (elementos), incluidos los descuentos y calendario tributario, en tanto que desde el año 1.215 con la Carta Magna se recuperó para el constitucionalismo, el principio *de no taxation without representation* que se reproduce en la normas nacionales referidas, implica que en materia impositiva, es necesario que el parlamento, la asamblea o el concejo, como órganos deliberativos, representativos y de control político, expresen en su ámbito competencial la voluntad soberana del pueblo, regulando los tributos, solo que debe realizarse el estudio, a partir de la condiciones de anormalidad que llevaron a expedir el *Estado de emergencia económica, social y ecológica* por parte del Ejecutivo nacional y los decretos legislativos expedidos en amparo de ese estado de excepción, esto es, si se trata de una facultad excepcionalmente otorgada para que de manera transitoria pudiera efectuar esa modificación a un acuerdo municipal.

En efecto, como se aduce el ejercicio de facultades extraordinarias por parte del mandatario local, con ocasión del Estado de Excepción en la modalidad de Emergencia Económica Ecológica y Social, es necesario entonces determinar si mediante la declaratoria del estado de excepción o alguno de los decretos legislativos que expidió el Gobierno Nacional, le otorgaron la facultad a las administraciones municipales para modificar o variar de alguna manera las decisiones de los órganos representativos.

Cabe recordar que con base en el artículo 215 de la Constitución Política el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, mediante Decreto Nacional No. 417 del 17 de marzo de 2020, por el término de treinta (30) días calendario, como consecuencia de la pandemia originada por el COVID 19, pues a su juicio era necesario la adopción de medidas extraordinarias a fin de atender los efectos nocivos de la pandemia tanto en el sector salud como en el sector económico.

En ese orden de ideas, de la lectura del Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 “*por medio del cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*” se evidencia que el Presidente y todos sus ministros indicaron que era necesario adoptar beneficios tributarios, con el fin de promover la industria y comercio del país, que generen fuentes de empleo, que permitan absorber fuerza laboral afectada por esta pandemia, y se anunció que una de las materias que sería objeto de legislación excepcional a través de decretos legislativos, como en este caso el Decreto legislativo 461 de 2020 del 22 de marzo.

Por ello corresponde a la sala analizar la competencia transitoria que otorgó a los mandatarios locales este decreto legislativo, en el sentido de facultar a los gobernadores y alcaldes para que: i) sin la autorización de las asambleas departamentales o concejos municipales **reorienten las rentas de destinación específica** de sus entidades territoriales para hacer frente al estado de emergencia declarada, lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020 y atender los gastos en materia de su competencia y ii) **puedan reducir las tarifas de los impuestos** de sus entidades territoriales, procede la sala evaluar si esa regulación proferida en el marco del Estado de Excepción le otorga al alcalde, la facultad de modificar el estatuto tributario local en lo concerniente al calendario tributario.

Desde luego, resulta necesario precisar que la facultad para imponer contribuciones fiscales, parafiscales, los sujetos activos y pasivos, los hechos, bases gravables y la tarifa de impuestos, así como reformarlos o eliminarlos está en cabeza Concejo Municipal en atención a lo establecido en el artículo 313 y 338 de la Carta Política y el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1552 de 2012.

Así las cosas, en razón a dichas funciones, el Concejo Municipal de La Calera emitió el Acuerdo N°04 de 2019 “*por medio del cual se ajusta y modifica el Estatuto Tributario y de rentas del municipio de la Calera*”, en el cual se estableció, entre otros los descuentos para el pago pronto del Impuesto de Industria y Comercio, las fechas en las que estas operarían (extendiendo las que estaban previstas inicialmente en el acuerdo municipal), así como las condiciones para la firmeza de las declaraciones tributarias, la prescripción de la facultad de sancionar, y demás aspectos. En otras palabras, mediante el acto administrativo en estudio dicho acuerdo fue modificado por el alcalde, en el sentido de ampliar los términos relacionados con los beneficios económicos por pronto pago de los impuestos y la entrega de la documentación.

Precisamente el artículo 2° del Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020 otorgó la facultad a los gobernadores y alcaldes para que **puedan reducir las tarifas** de los impuestos de sus entidades territoriales. En esa secuencia, la tarifa como elemento del tributo debe “*entenderse como la magnitud o el monto que se aplica a la base gravable y determina el valor final del tributo que debe sufragar el contribuyente.*” (Corte Constitucional, Sentencia C-260 de 2015). (Subrayas y negrillas de la Sala).

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-1060-A de 2001, citada en la Sentencia C-913 de 2011, sobre el alcance de la facultad para consagrar beneficios tributarios, entendió que tales pueden encontrarse en los elementos cuantitativos del tributo, reduciendo partidas que integran la base o **la tarifa**. Veamos:

*“Dentro del poder impositivo, por simple coherencia se entiende incluido el de exoneración, que confluye con el primero a delinear los contornos del tributo. La disminución de la carga impositiva o establecimiento de los beneficios fiscales es tarea legislativa, antitética con la que establece el tributo, tarea que tiene por objeto restringir el hecho gravado al escoger determinadas hipótesis incluidas en la definición del hecho generador o en la hipótesis de sujeción o , **en otros casos, tiene por propósito incidir sobre los elementos cuantitativos del tributo reduciendo partidas que integran la base o la tarifa;** pero así como no puede decirse que la libertad de configuración del legislador para establecer el tributo sea absoluta, tampoco puede admitirse una autonomía política del legislador tan amplia en materia de exenciones que rebase los principios de justicia y equidad del deber de contribuir. Es decir, la configuración normativa de las exclusiones totales o parciales al deber de contribuir también debe respetar criterios de justicia, con el fin de diseñar un régimen tributario general, solidario y progresivo”.*

Por su parte, el Consejo de Estado ha desarrollado que:

*“(…) Luego, cualquier beneficio tributario por pronto pago **afecta el monto del impuesto predial a recaudar, pero no afecta el avalúo de los bienes, esto es, no afecta la base que dispuso la ley y que tendría que tener en cuenta el municipio para aplicar la tarifa que adoptó dentro del rango también fijado por la misma ley”.*** (Sala De Lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta Consejero ponente: Hugo Fernando Bastidas Barcenas Bogotá D.C., veintinueve (29) de mayo de dos mil catorce (2014) Radicación número: 73001-23-31-000-2010-00391-01(18738)

Se destaca de las anteriores acepciones, que **tarifa** es el **monto** que se aplica a la base gravable del tributo, y que cualquier beneficio por pronto pago afecta el **monto** y no la **base gravable**.

En este marco, la Sala considera que el Decreto 043 de 2020, desarrolló una facultad prevista de manera extraordinaria durante el estado de excepción declarado por el Decreto 417 de 2020, contenida en el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, toda vez que, al modificar la fecha de pago del impuesto predial, el de industria y comercio, y el de avisos y tableros, y extenderla en el tiempo para que fueran aplicables los más altos porcentajes de **descuento por pronto pago**, afectó el **monto** del tributo y **no la base**, por lo que tal constituyó una reducción de **las tarifas** de tales impuestos.

En esa secuencia, al contrastarse y verificarse el contenido del Decreto 043 de 2020 con la parte considerativa del Decreto 417 de 2020, y la dispositiva del Decreto Legislativo 461 de 2020, se advierte que el Acto enjuiciado se ajusta a las disposiciones de este último, toda vez que materializa las facultades otorgadas en aquel, al disminuir las tarifas del impuesto predial, el de industria y comercio, y el de avisos y tableros, al extender en el tiempo los porcentajes de descuento por pronto pago. En otros términos, al tener en cuenta los dos decretos legislativos (417 y 461), se concluye que el Alcalde de La Calera podía desplegar autónomamente las actuaciones relacionadas con la disminución indirecta de la tarifa como elemento del tributo, a través de la ampliación del calendario tributario para que los contribuyentes pudiesen beneficiarse de los descuentos por pronto pago y de contera **reducir el monto** del impuesto a cargo, en un porcentaje que constituye una menor carga sin duda, que la que tenían que asumir con tarifa plena por el advenimiento inminente de los vencimientos, y por ello, tal reducción de la carga tributaria se acompasa a su finalidad de mitigar los efectos e impactos negativos de la emergencia sanitaria y constituye un desarrollo de tales decretos por la situación excepcional desatada por la pandemia, puesto que en tiempos de normalidad esa prerrogativa tendría que haberla efectuado el órgano deliberativo local.

En ese mismo sentido, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca ha dispuesto:

“En este sentido, contrario a lo manifestado por la Agente del Ministerio Público, el descuento efectuado al impuesto como incentivo de pago antes de la fecha establecida, es ejercicio de la facultad de reducir la tarifa de los impuestos municipales, otorgada temporalmente a los alcaldes, a través del Decreto Legislativo 461 de 2020, toda vez que, si bien el alcalde del municipio de La Mesa, Cundinamarca, no hizo una reducción general de la tarifa del impuesto predial unificado y el de industria y comercio, ello no significa que el descuento a la tarifa por un determinado evento (fecha de pago) no sea una reducción de esta; ni que no haya hecho una modificación parcial de los artículos 2º y 3º del Acuerdo No. 016 del 2 de enero de 2018, expedido por el Concejo Municipal de La Mesa, en uso

temporal y extraordinario de la facultad que, en tiempos de paz, solo tiene el Congreso de la República, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales.” (Sentencia del 30 de junio de 2020, Magistrado Ponente: Cerveleón Padilla Linares. Expediente 2020-00436 Control Inmediato de Legalidad del Decreto No. 30 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Municipio de la Mesa-Cundinamarca).

Sin embargo, teniendo en cuenta el marco de los dos decretos legislativos (417 y 461, se concluye que el Alcalde de La Calera podía desplegar autónomamente las actuaciones relacionadas con la disminución de la tarifa como elemento del tributo y la reorientación de dineros, regulaciones que no incluyen la variación temporal de las fechas para la presentación de las obligaciones tributarias relacionadas con los impuestos predial y de industria y comercio y su complemento de avisos y tableros y la formación de medios magnéticos para el periodo fiscal.

Así las cosas, se concluye que en tiempos de paz, de normalidad, es el órgano deliberativo municipal al que le corresponde conceder esos incentivos y no a la administración del ente territorial, pero como quiera que los decretos legislativos variaron temporalmente tales competencias - aunque no les otorgó la facultad *in genere* de modificar¹¹ los acuerdos proferidos por los concejos como bien lo reconoce la Corte Constitucional en la sentencia C - 169 de 2020- si les permitieron reducir la carga tributaria de los contribuyentes, por lo que necesariamente habría que modificar el acuerdo municipal única y exclusivamente en lo concerniente a la reorientación de rentas de destinación específica (salvo las constitucionales), realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales y reducir (directa o indirectamente) las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales, lo cual incluye con mayor razón¹², la modificación del calendario tributario y los descuentos por pronto pago, previstos en los decretos legislativos 417 y 461 de 2020.

4.2.4 Control de requisitos materiales con el Estado de Excepción y sus desarrollos (conexidad, temporalidad, proporcionalidad).

4.2.4.1 Conexidad: sobre este aspecto la Sala deberá determinar si el acto administrativo objeto de este estudio, tiene correspondencia con el estado de emergencia decretado por el Presidente y adopta medidas para remediarlo. En referencia a esta este requisito el Consejo de Estado se ha referido de la siguiente manera:

“Se trata de establecer si la materia objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay relación directa.”¹³

¹¹ Lo cual resultaría muy peligroso para un estado constitucional al menos en dos de sus pilares fundamentales: el principio democrático y el principio de división de poderes.

¹² “*qui potest plus, potest minus*”

¹³ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad: 1001-03-15-000-2015-02578-00(C) Sentencia del 24 de mayo de 2016, C.P. Guillermo Vargas Ayala

En ese orden de ideas, se señala nuevamente que el decreto municipal expedido por el alcalde municipal de La Calera dentro de sus fundamentos jurídicos invocó el Decreto 417 de 2020 por medio del cual se declara un “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica” y especialmente señala que debían de adoptarse medidas extraordinarias encaminadas a atender las obligaciones de distinta naturaleza, como las tributarias, cuyo cumplimiento pueda verse afectado por la crisis y en cuya motivación expresamente indicó:

“...en atención a la situación producida por el Coronavirus (COVID 19) y sus eventuales derivaciones en el ámbito social, hace necesario tomar medidas de prevención tendientes a proteger a los ciudadanos que se han visto afectados en el desarrollo de sus operaciones, y a los campesinos de la calera que por estas medidas adoptadas por el gobierno nacional, departamental y municipal les impide movilizarse para pagar sus impuestos razón por la cual se requiere establecer nuevas fechas para la presentación y pago de algunas obligaciones tributarias, de los contribuyentes y personas jurídicas... Que, dentro de las obligaciones tributarias a cargo de los contribuyentes del Municipio de La Calera, se encuentran la presentación y pago de las respectivas declaraciones tributarias y remisión de la información exógena en las condiciones y oportunidades establecidas por la administración... Que, en atención a todas las medidas adoptadas y con el fin de mitigar el impacto de la economía local resulta necesario transitoriamente [modificar] el calendario tributario adoptado en el acuerdo 015 de 2016, Acuerdo 11 de 2017 y compilado en el Decreto 136 de 26 de diciembre de 2019 con el fin de ampliar el plazo para el pago de los impuestos municipales y así aliviar la carga tributaria al contribuyente del Municipio en estas circunstancias excepcionales”.

En ese orden de ideas, como quiera que el acto administrativo modifica el calendario tributario en el sentido de aumentar el término para que los contribuyentes obtengan el descuento por el pronto pago del impuesto predial, y la declaración y pago del impuesto de industria y comercio, sin lugar a dudas, se trata de un beneficio para los contribuyentes al ampliar los plazos inicialmente establecidos por el concejo municipal, para que cumplan sus obligaciones y puedan obtener un descuento por pronto pago, lo que lleva a concluir entonces que la medida adoptada tiene relación directa con la declaración de la emergencia y pretende conjurar sus efectos.

4.2.4.2 Temporalidad

Ahora bien, revisado el tenor literal del acto en estudio, ha de señalarse que el Decreto municipal N° 043 de 2020 fue expedido el 25 de marzo de 2020, es decir, en plena vigencia y con ocasión del Decreto 417 del mismo año que declaró el estado de excepción.

De igual forma se tiene que las medidas tributarias señaladas *ut supra*, se hicieron únicamente para la vigencia de 2020, pues corresponden a una modificación transitoria de los Acuerdos 015 del 2016, 011 del 2017 y 06 de 2018 que componen la base legal de los tributos del municipio de La Calera, así como del Acuerdo 04 de 2019 que ajustó y modificó previamente el Estatuto Tributario y de Rentas de dicho municipio; relacionadas con el aumento del plazo para ser beneficiario del descuento por pago oportuno del impuesto predial, plazo que culmina el 31 de

julio hogaño, y para la declaración y pago del Impuesto de Industria y Comercio culmina el 30 de junio con descuento.

4.2.4.3 Proporcionalidad

En cuanto a la **proporcionalidad** de las medidas contenidas en el Decreto N° 043 de 2020 se debe observar la correlación entre los fines buscados y los medios empleados para conseguirlo.

Como ya se indicó, el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 “*por medio del cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*” con ocasión a el brote de COVID-19 (Coronavirus), dispuso la necesidad de adoptar medidas extraordinarias para flexibilizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Por su parte el acto administrativo objeto de estudio, en efecto busca de cierta manera tratar de forma más benevolente a los contribuyentes que estén obligados a pagar el impuesto predial, remitir información a la Secretaría de Hacienda y declarar y pagar el impuesto de industria y comercio, aumentando el tiempo para su cumplimiento y para optar por ciertos descuentos.

En ese orden de ideas tenemos que la determinación de ampliar los términos del calendario tributario inicial adoptado mediante los Acuerdos 015 del 2016, 011 del 2017 y 06 de 2018 proferidos por el Concejo Municipal de La Calera, compilados en el Decreto 136 del 26 de diciembre de 2019, resulta una medida que se traduce en principio, en un alivio a los contribuyentes por cuanto contarán con un mayor plazo para cumplir con sus obligaciones, y se acompasa con la finalidad de los Decretos Legislativos 417 y 461 de 2020 porque reducen el monto, la carga tributaria de manera que no se les aplica la tarifa plena de esos impuestos locales (predial y de industria y comercio) y por ende, la tarifa prevista en la facultad extraordinaria otorgada a los alcaldes y gobernadores precisamente, que en tiempos de crisis económica, epidemiológica y social, los contribuyentes de esas entidades territoriales tuvieran una *menor tarifa real*, para paliar los efectos de la pandemia sobre esos contribuyentes, que han estado soportando la reducción de las ventas, del empleo, de los arriendos, de la demanda y de la falta de flujo de caja o liquidez para cumplir sus obligaciones tributarias, laborales, financieras etc., permitiendo que una extensión de los descuentos impacten la tarifa del impuesto a cargo, ejerciendo la facultad extraordinaria conferida por el Decreto Legislativo 461 de 2020 y guardaría plena coherencia, consistencia y conexidad con el estado de excepción y el decreto legislativo en comento, reduciendo claramente la carga impositiva porque pagan menos, pero a su vez el municipio cuenta con recursos para atender la pandemia, materializar la solidaridad como característica del *Estado Social*.

Por tanto, tal medida, resulta idónea, necesaria y proporcional con los hechos que dieron origen al estado de excepción, máxime porque el mismo decreto legislativo concede esa facultad no establece una obligación a los mandatarios locales, sino que los reviste transitoriamente de esa prerrogativa que podía o no ejercer de acuerdo a valoraciones de oportunidad, conveniencia y eficacia que cada uno pudiese realizar en el contexto local, y por eso, las medidas generales dictadas

por el Gobierno nacional como legislador excepcional, proponen que se tomen las medidas convenientes y acertadas para flexibilizar o aliviar las obligaciones tributarias, sin enlistar o clausurar cada una de ellas, al contrario, dejando un margen de actuación a esas autoridades, que como en este caso, consistía en una extensión de los beneficios y de contera en una reducción de la carga tributaria.

CONCLUSIONES

Al efectuar el control inmediato de legalidad del decreto local, la Sala precisa que el señor alcalde de La Calera estaba facultado extraordinaria y temporalmente para expedir el acto administrativo *sub judice*, pues en él ejerció las competencias extraordinarias habilitantes del Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020 interpretado a la luz del Decreto Legislativo 417 de 2020 de reducir tarifas de los impuestos locales, y aunque el elemento del tributo no fue modificado directamente, sí se realizó de manera indirecta al ampliar el plazo para obtener una reducción de sus impuestos por pronto pago, y por ende el monto (tarifa) a su cargos, por tanto, se concluye que el decreto municipal:

- Es compatible y proporcional con el **Decreto legislativo 461 de 2020**, y el **Decreto 417 de 2020** pues redujo indirectamente las tarifas, el monto de los impuestos predial y de industria y comercio que estaban a cargo de los contribuyentes de La Calera, que de otra forma, habría tenido que cumplir con sus obligaciones tributarias con plena tarifa porque ya se habrían vencido los términos del Acuerdo 015 de 2016, modificado por el Acuerdo 011 de 2017 y su plena carga impositiva habría agravado más aún los efectos de la pandemia.
- Se trata de una **competencia extraordinaria, excepcional y temporal**, por tanto, en tiempos normales, son los municipios a través de sus concejos, quienes tienen la facultad de decretar, modificar o eliminar impuestos, así como asignar la tarifa, y sus demás elementos, es decir, el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador y la base gravable.

Por lo tanto, el Decreto Municipal N° 043 del 25 de marzo de 2020 será declarado ajustado a Derecho.

Finalmente, cabe recordar que en sesión extraordinaria de la Sala Plena del Tribunal llevada a cabo el día 30 de marzo del año en curso, se determinó que para efectos del trámite del denominado control inmediato de legalidad de los actos administrativos generales dictados por gobernadores y alcaldes en el marco del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Presidente de la República mediante el Decreto número 417 del 17 de marzo de 2020 y previsto en los artículos 136 y 151 numeral 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por razones de economía y celeridad procesales las sentencias serán suscritas por la Presidenta del Tribunal y el respectivo magistrado ponente del proceso, acompañada la providencia de una certificación expedida por aquella acerca de los magistrados que participaron en la adopción de la decisión lo mismo

que de la relación de las aclaraciones y salvamentos de voto emitidos por los integrantes de la corporación en cada caso.

En mérito de lo expuesto, la SALA PLENA del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

II. RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR AJUSTADO A DERECHO el Decreto Municipal N°043 del 25 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de La Calera - Cundinamarca.

SEGUNDO: NOTIFICAR esta decisión al Alcalde del municipio de La Calera a través de la Secretaría de la Sección Primera y por el medio más expedito y eficiente, considerando el buzón de notificaciones judiciales previsto por la autoridad municipal, quien a su vez **deberá** realizar una **publicación** informativa de la presente decisión, a través de su página web oficial asignada al municipio de La Calera <http://www.lacalera-cundinamarca.gov.co>

TERCERO: NOTIFICAR en forma personal esta providencia al MINISTERIO PÚBLICO mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, de conformidad con el art. 199 del CPACA modificado por el art. 612 del C.G. del P., a la dirección electrónica egonzalez@procuraduria.gov.co, perteneciente al Procurador Judicial 138 Delegado para Asuntos Administrativos asignado al Despacho sustanciador.

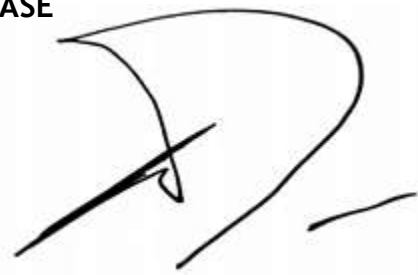
CUARTO: PUBLICAR esta providencia en la página electrónica de la Rama Judicial del Poder Público en la sección y enlaces específicos dispuestos para el efecto, lo mismo que en la página electrónica oficial del municipio de La Calera (Cundinamarca) "www.lacalera-cundinamarca.gov.co".

QUINTO. Ejecutoriada esta providencia archívese el expediente, con las respectivas constancias de secretaría.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



LUIS GILBERTO ORTEGÓN ORTEGÓN
Presidente (E)



MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN
Magistrado

Aprobado en Sala de Plena de nueve (09) de noviembre de 2020