



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA

SALA PLENA

MAGISTRADO PONENTE: JORGE LEÓN ARANGO FRANCO

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

Medio de control:	Control inmediato de legalidad
Naturaleza:	Revisión de legalidad del Decreto Nro. 059 del 17 de abril de 2020, proferido por la Alcaldesa del Municipio de Liborina – Antioquia-, <i>"Por medio del cual se realizan unas reducciones en el impuesto de industria y comercio, su complementario de avisos y tableros y en el impuesto predial unificado en el Municipio de Liborina Antioquia"</i>
Radicado:	05001 23 33 000 2020 01516 00
Instancia:	Única instancia
Sentencia	Nro. 11
Tema:	<i>Declaratoria de Estado de Excepción. Control inmediato de legalidad de los actos administrativos expedidos por los entes territoriales.</i>
Decisión:	<i>Declara ajustado al ordenamiento jurídico el Decreto objeto de control inmediato de legalidad.</i>

1. ASUNTO.

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Antioquia a efectuar el control inmediato de legalidad del Decreto No. 059 del 17 de abril de 2020, proferido por la Alcaldesa del Municipio de Liborina – Antioquia *"Por medio del cual se realizan unas reducciones en el impuesto de industria y comercio, su complementario de avisos y tableros y en el impuesto predial unificado en el Municipio de Liborina Antioquia"*.

2. ANTECEDENTES.

2.1. Del Decreto objeto de control.

La Alcaldesa del Municipio de Liborina – Antioquia, el 13 de mayo de 2020, vía correo electrónico remitió a esta Corporación copia del Decreto No. 059 del 17 de abril de 2020, con el fin de que se adelante el correspondiente control inmediato de legalidad en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011. El contenido de la norma es el siguiente:

**"(...) DECRETO N° 59
(17 DE ABRIL DE 2020)**

POR MEDIO DEL CUAL SE REALIZAN UNAS REDUCCIONES EN EL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO, SU COMPLEMENTARIO DE AVISOS Y TABLEROS Y EN EL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO EN EL MUNICIPIO DE LIBORINA ANTIOQUIA

LA ALCALDESA DEL MUNICIPIO DE LIBORINA ANTIOQUIA, en uso de sus facultades constitucionales y legales establecidas en la ley 136 de 1994, Ley 1523 de 2012 y 1551 de 2012. El Decreto 417 de 2020, el Decreto 531 de 2020 y el Decreto 461 de 2020 y

CONSIDERANDO

- 1.** Que el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia ordena que: "Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".
- 2.** Que el artículo 366 de la Constitución Política consagra que "El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación".
- 3.** Que desde el mes de Diciembre de 2019 se presentó en China un brote de COVID-Q9, virus de la especie coronavirus que ha venido desplegándose por todos los continentes y países, haciendo que la OMS desde hace el mes de Marzo la declarara como Pandemia, esto es, una enfermedad epidémica que se extiende **en varios países del mundo** de manera simultánea.
- 4.** Que el crecimiento exponencial del Virus Covid-19 ha elevado el número de contagiados y el número de países que alrededor del mundo padecen la pandemia.
- 5.** Que el pasado 9 de Marzo fueron detectados los primeros casos de Covid-19 en nuestro país, y a partir de allí, se han venido incrementando día a día el número de contagiados, haciendo que el gobierno nacional haya venido adoptando medidas para contener el virus, las que han ido incrementándose progresivamente junto con los afectados que diariamente adquieren el virus en el territorio nacional.
- 6.** Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 el Presidente de la República declara el estado de emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, originada por la presencia y crecimiento del número de contagiados por el Covid-19 en el territorio nacional.
- 7.** Que el Alcalde Municipal a través del Decreto 048 del 24 de marzo de 2020 declaró la Urgencia Manifiesta en la jurisdicción.
- 8.** Que el 22 de Marzo de 2020 el Gobierno Nacional mediante Decreto 457 ordenó el aislamiento obligatorio en todo el territorio nacional, aislamiento en el periodo comprendido desde el 24 de marzo y hasta el 13 de abril.
- 9.** Que mediante Decreto 531 de 2020 se prolongó la medida de aislamiento obligatorio hasta el día 26 de abril de 2020.
- 10.** Que el aislamiento obligatorio ha conllevado a que cerca del 80% del censo de establecimientos abiertos al público se hayan tenido que cerrar desde el día viernes 20 de marzo cuando fue decretada en el departamento

de Antioquia la Cuarentena por la Vida, debiendo permanecer con cierre hasta el próximo 26 de Abril.

11. *Que el cierre de los establecimientos y el cese de la actividad comercial impacta negativamente en el pago de los impuestos de Industria y Comercio y su complementario de Avisos y Tableros a que quienes no estén desempeñando su actividad, no cuentan con los recursos para el pago del impuesto.*

12. *Que ese cese de actividades comerciales afecta también la capacidad de pago del impuesto predial unificado, por lo que es pertinente realizar reducciones a las tarifas de ese impuesto.*

13. *Que mediante Decreto 461 de 2020 se faculta por parte del Gobierno Nacional a reducir las tarifas de los impuestos a cargo de la entidad territorial.*

Artículo 2. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de tarifas de impuestos territoriales. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que puedan recudir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales.

14. *Que teniendo en cuenta la viabilidad legal de aplicar la reducción en impuestos de periodo, la administración realizó estudio de impacto fiscal a través de la Secretaría de Hacienda de Liborina, en el cual se consideró viable la medida de beneficio tributario, según lo dispuesto en el Estudio de viabilidad financiera motiva en el presente Acto.*

15. *Que la adopción de esta medida de beneficio tributaria fue sometida al COMFIS, que en sesión del día 15 del mes de abril del año 2020, aprobó que se dispusiera la reducción de las tarifas de impuesto de Industria y Comercio y su Complementario de Avisos y Tableros.*

16. *Que la entidad territorial deberá brindar un tratamiento, justo, razonado y equitativo para quienes padecen a raíz de la emergencia económica y social generada por la pandemia en nuestro territorio.*

En mérito de lo antes expuesto,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: *Redúzcase la tarifa del Impuesto de Industria y Comercio, y el complementario de Avisos, Vallas y Tableros, de la siguiente forma:*

a) Redúzcase la tarifa en un cien por ciento (100%) a aquellos contribuyentes del Impuesto de Industria y Comercio y su complementario de Avisos, Vallas y Tableros, cuyas actividades comerciales, industriales o de servicios no se encuentren dentro de las exclusiones a la restricción de circulación establecidas en el artículo 3 del Decreto Legislativo 457 de 2020 y del Decreto 531 de 2020.

b) Redúzcase la tarifa en cien por ciento (100%) a aquellos contribuyentes del Impuesto de Industria y Comercio y su complementario de Avisos, Vallas y Tableros, cuya actividad comercial consista en la venta de bebidas embriagantes destinadas al consumo dentro del mismo establecimiento y que hayan debido cerrar el referido establecimiento de comercio como consecuencia de lo ordenado en el artículo 2 del Decreto Legislativo 420 de 2020.

Parágrafo 1: *Las reducciones contempladas en el presente artículo se aplicarán a partir del 01 de abril de 2020, sólo para aquellos periodos mensuales durante los cuales los establecimientos de comercio a que se refieren dichas reducciones deban permanecer cerrados a causa de la Emergencia Sanitaria declarada por el Gobierno Nacional.*

Parágrafo 2: *La Secretaría de Hacienda del Municipio procederá a liquidar y recibir el pago de los impuestos de los contribuyentes que así lo soliciten, de conformidad con lo dispuesto en este artículo.*

ARTÍCULO SEGUNDO: *Redúzcase en un diez por ciento (10%) la tarifa del Impuesto de Industria y Comercio y sus complementarios de Avisos, Vallas y Tableros, para aquellos contribuyentes que realicen el pago total del impuesto correspondiente al periodo comprendido entre los meses de abril y diciembre de 2020, siempre que tal pago se efectúe antes del 30 de mayo de 2020.*

ARTÍCULO TERCERO: *Redúzcase en un diez por ciento (10%) la tarifa del Impuesto Predial Unificado, para aquellos contribuyentes que realicen el pago total del impuesto correspondiente al periodo comprendido entre los meses de abril y diciembre de 2020, siempre que tal pago se efectúe antes del 30 de mayo de 2020.*

ARTÍCULO CUARTO: *Vigencia: El presente Decreto rige a partir de su expedición.*

(...)

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

"Firmado por la alcaldesa municipal ADRIANA MARÍA MAYA GALLEGO en el original" (...)"

2.2. Trámite procesal.

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

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

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

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

En esta misma providencia, se exhortó al Municipio de Liborina – Antioquia, por conducto de la señora Alcaldesa municipal, para que dentro del término de diez (10) días siguientes al envío del correo electrónico, remitiera copia de los

trámites que antecedieron al acto demandado, y de la totalidad de los antecedentes administrativos con los que cuente la municipalidad.

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

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

2.3. Intervenciones.

No se realizaron intervenciones durante el trámite de la actuación.

2.4. Concepto del Ministerio Público.

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

"Artículo 2. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de tarifas de impuestos territoriales. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales"

Señala que, al amparo de las facultades concedidas, el Alcalde del Municipio de Liborina expidió el acto remitido para control inmediato de legalidad, advirtiendo que el mismo contiene una serie de medidas que implican por un lado, una exención del impuesto de industria y comercio siempre que el contribuyente se ubique en una de las condiciones previstas y por otro, un descuento del 10% por pronto pago en los impuestos predial unificado e ICA, ambas, con repercusiones en los valores a recaudar por dichos conceptos.

Indica que, dichas medidas resultan coherentes y proporcionales a las circunstancias que las motivan, pues van dirigidas a hacer frente a los efectos económicos negativos generados por el coronavirus COVID-19, en especial, en el derecho al mínimo vital de los hogares más vulnerables; además, anticipan la afectación al empleo por la alteración de diferentes actividades económicas de los

comerciantes y empresarios así como de los ingresos de los habitantes y el cumplimiento de compromisos previamente adquiridos, consecuencia todo, de las medidas de aislamiento social, como las más efectivas en la contención de la pandemia, ante la inexistencia de vacuna o tratamiento efectivo.

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

Manifiesta que, en el caso de la reducción en un 100% del valor del ICA por los períodos en los que se imposibilite el desarrollo de la actividad económica, consecuencia de las medidas de aislamiento social, debe advertirse que debe entenderse como un gasto tributario, que beneficia de manera particular a algunos contribuyentes y actividades, en este caso identificados a partir de las actividades no habilitadas por las normas restrictivas de la libertad de circulación, con destino a financiar indirectamente, como política pública, la asistencia social a los sectores no sólo sociales, sino económicos, más afectados por las medidas adoptadas para contener la pandemia.

Así mismo indica que, cumplen el requisito de transitoriedad específico de las medidas de índole tributaria expedidas con ocasión de un estado de emergencia, teniendo en cuenta que el referido beneficio solo aplica para la vigencia fiscal de 2020 y mientras se imposibilite el ejercicio de la actividad económica gravada por las medidas restrictivas de la circulación, requisito de temporalidad dispuesto en el Art. 215 de la Constitución Política.

Por lo anterior solicita que, se declare ajustado a derecho el Decreto 059 del 17 de abril de 2020, expedido por el Alcalde municipal de Liborina (Ant).

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

3. CONSIDERACIONES.

3.1. Competencia.

Esta Corporación es la autoridad judicial competente para adelantar el control

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

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

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

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

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

3.2. Análisis Jurídico.

En el caso concreto, de salir avante el examen de viabilidad o procedencia del medio de control, el estudio de legalidad del acto administrativo que interesa a este proceso, se circunscribe a la confrontación de dicho acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción.

3.3. Naturaleza y finalidad del control inmediato de legalidad.

El control inmediato de legalidad establecido en el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994¹ e incorporado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, es un mecanismo de control asignado al conocimiento de la Jurisdicción de

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

lo Contencioso Administrativo, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción.

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

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

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

"(...) Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.

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

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

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

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

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

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

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

No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia. Este control debe confrontar en primer lugar la normativa propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las

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

disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad.

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

Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.

En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no empece ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma."

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

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

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

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

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

(...)

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

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

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

3.4. Elementos esenciales del control inmediato de legalidad.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

v). La decisión de la jurisdicción al ejercer el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa: bajo la premisa de que esta modalidad

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

de control tiene por objeto establecer la conformidad del acto examinado con el resto del ordenamiento jurídico, sin embargo, ante la imposibilidad de desarrollar una confrontación real, efectiva y razonada del acto administrativo controlado con todos los preceptos existentes de rango constitucional o legal, se entiende por la jurisprudencia del Consejo de Estado que el Juez de lo Contencioso Administrativo ejerce la facultad de fijar, en cada caso, los efectos de sus pronunciamientos.

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

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

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

"iv) La causalidad normativa o conexidad refiere dos aspectos: de un lado la relación entre los hechos que habilitan al gobierno a convertirse en legislador extraordinario y los motivos expuestos en la declaratoria del estado de excepción y, de otro, la verificación de la cadena de validez entre las distintas normas que se expiden para resolver las causas y/o neutralizar los efectos generados por la situación de anormalidad. El primero es una constatación que corresponde a la Corte Constitucional y el segundo, además, al Consejo de Estado, teniendo en cuenta el nivel de normas objeto de desarrollo. Como es sabido, corresponde a la Corte el control de conexidad de los decretos que desarrollan la declaratoria del estado de excepción y al máximo juez de lo contencioso administrativo el de los reglamentarios que a su turno desarrollan los primeros. No sobra agregar que el juicio de conexidad que en esta corporación se realiza, se puede ver afectado por las decisiones de la Corte Constitucional.

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

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

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

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

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

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

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

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

3.5. Presupuestos del control inmediato de legalidad.

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

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

Como lo indica el artículo 315 superior, a los alcaldes fueron conferidas atribuciones para cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo; además, les corresponde conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las

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

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

instrucciones y órdenes que reciban del Presidente de la República y del respectivo gobernador. En tal sentido, precisa la norma constitucional que el alcalde es la primera autoridad de policía del municipio y está facultado para dirigir la acción administrativa del ente territorial y para asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del mismo, entre otras atribuciones.

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

4. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO.

4.1. Requisitos mínimos de procedibilidad.

De conformidad con el marco normativo y jurisprudencial reseñado en precedencia, abordará la Sala el estudio del acto administrativo que es materia de control - Decreto No. 059 del 17 de abril de 2020 expedido por la Alcaldesa del Municipio de Liborina - Antioquia- *"Por medio del cual se realizan unas reducciones en el impuesto de industria y comercio, su complementario de avisos y tableros y en el impuesto predial unificado en el Municipio de Liborina Antioquia"*.

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

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

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

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

El 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y de Protección Social, expidió la **Resolución 385** “*Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus*”. Para tal efecto, invocó, entre otras normas, la Ley 9 de 1979, el Decreto 780 de 2016 e indicó también como soporte que conforme al artículo 1º del Reglamento Sanitario Internacional de la OMS, quien desde el pasado 7 de enero, identificó el nuevo Coronavirus (COVID-19) y declaró este brote como Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII).

Dicha cartera Ministerial decretó lo siguiente:

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

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

(...)

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

(...)”.

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

¹³ *Ibidem*.

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

Posteriormente, y ante la contingencia producto del Coronavirus, el **Presidente de la República**, mediante **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley Estatutaria 137 de 1994, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días contados a partir de la vigencia del decreto que acontecería a partir de su publicación: "**Artículo 1.** *Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.* **Artículo 2.** *El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis y* **Artículo 3.** *El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo...*".

Con fundamento en la declaratoria de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19 y las medidas adoptadas para hacerle frente al virus y la declaratoria del estado de emergencia, económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el Presidente de la República, las entidades territoriales vienen expidiendo actos administrativos mediante los cuales se adoptan medidas y acciones a fin de garantizar la debida protección de salud de la población y mitigar su impacto, los cuales han sido remitidos a esta Corporación para el control inmediato de legalidad en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

De acuerdo con lo antedicho, el acto administrativo sometido en esta ocasión a control inmediato de legalidad cumple con los dos primeros requisitos que alude la norma en cita, ya que se trata de un acto general expedido por la señora Alcaldesa del Municipio de Liborina – Antioquia, y que el mismo fue proferido en ejercicio de la función administrativa que le es propia, en virtud de las atribuciones constitucionales y legales que le fueron asignadas; ahora bien,

respecto al cumplimiento del tercer requisito, consistente en que el acto debe fundamentarse en el estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el señor Presidente de la República en todo el territorio nacional, y el desarrollo de los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción, se observa que el mismo también se cumple de acuerdo con lo siguiente:

El Decreto municipal No.059 del 17 de abril de 2020 fue expedido "(...) *en uso de sus facultades constitucionales y legales establecidas en la ley 136 de 1994, Ley 1523 de 2012 y 1551 de 2012, El Decreto 417 de 2020, el Decreto 531 de 2020 y el Decreto 461 de 2020 (...)*".

Ahora bien, según las consideraciones que dieron lugar a su expedición, se advierte que tuvo como sustento lo siguiente: **i)** Que mediante el Decreto 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, originada por la presencia y crecimiento del número de contagiados por el Covid-19 en el territorio nacional; **ii)** Que el 22 de Marzo de 2020 el Gobierno Nacional mediante Decreto 457 ordenó el aislamiento obligatorio en todo el territorio nacional, en el periodo comprendido desde el 24 de marzo y hasta el 13 de abril, medida que fue prorrogada mediante el Decreto 531 de 2020 hasta el 26 de abril de 2020; **iii)** Que el aislamiento obligatorio conllevó a que cerca del 80% del censo de establecimientos abiertos al público, se hayan cerrado desde el día 20 de marzo de 2020 cuando fue decretada en el Departamento de Antioquia la Cuarentena por la Vida; **iv)** Que el cierre de los establecimientos y el cese de la actividad comercial impacta negativamente en el pago de los impuestos de Industria y Comercio y su complementario de Avisos y Tableros a quienes no estén desempeñando su actividad, y no cuentan con los recursos para el pago del impuesto; **v)** Que ese cese de actividades comerciales afecta también la capacidad de pago del impuesto predial unificado, por lo que es pertinente realizar reducciones a las tarifas de ese impuesto; **vi)** Que mediante el Decreto 461 de 2020 el Gobierno Nacional facultó a los Gobernadores y Alcaldes a reducir las tarifas de los impuestos a cargo de la entidad territorial; **vii)** Que teniendo en cuenta la viabilidad legal de aplicar la reducción en impuestos, la administración realizó un estudio de impacto fiscal a través de la Secretaría de Hacienda de Liborina, en el cual se consideró viable la medida de beneficio tributario; **viii)** Que la adopción de este beneficio tributario fue sometido al COMFIS, que en sesión del día 15 del mes de abril del año 2020, aprobó que se dispusiera la reducción de las tarifas de impuesto de Industria y Comercio y su Complementario de Avisos y Tableros; **ix)** Que la entidad territorial debe brindar

un tratamiento, justo, razonado y equitativo para quienes padecen a raíz de la emergencia económica y social generada por la pandemia en el territorio.

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

"ARTÍCULO PRIMERO: Redúzcase la tarifa del Impuesto de Industria y Comercio, y el complementario de Avisos, Vallas y Tableros, de la siguiente forma:

c) Redúzcase la tarifa en un cien por ciento (100%) a aquellos contribuyentes del Impuesto de Industria y Comercio y su complementario de Avisos, Vallas y Tableros, cuyas actividades comerciales, industriales o de servicios no se encuentren dentro de las exclusiones a la restricción de circulación establecidas en el artículo 3 del Decreto Legislativo 457 de 2020 y del Decreto 531 de 2020.

d) Redúzcase la tarifa en cien por ciento (100%) a aquellos contribuyentes del Impuesto de Industria y Comercio y su complementario de Avisos, Vallas y Tableros, cuya actividad comercial consista en la venta de bebidas embriagantes destinadas al consumo dentro del mismo establecimiento y que hayan debido cerrar el referido establecimiento de comercio como consecuencia de lo ordenado en el artículo 2 del Decreto Legislativo 420 de 2020.

Parágrafo 1: Las reducciones contempladas en el presente artículo se aplicarán a partir del 01 de abril de 2020, sólo para aquellos periodos mensuales durante los cuales los establecimientos de comercio a que se refieren dichas reducciones deban permanecer cerrados a causa de la Emergencia Sanitaria declarada por el Gobierno Nacional.

Parágrafo 2: La Secretaría de Hacienda del Municipio procederá a liquidar y recibir el pago de los impuestos de los contribuyentes que así lo soliciten, de conformidad con lo dispuesto en este artículo.

ARTÍCULO SEGUNDO: Redúzcase en un diez por ciento (10%) la tarifa del Impuesto de Industria y Comercio y sus complementarios de Avisos, Vallas y Tableros, para aquellos contribuyentes que realicen el pago total del impuesto correspondiente al periodo comprendido entre los meses de abril y diciembre de 2020, siempre que tal pago se efectúe antes del 30 de mayo de 2020.

ARTÍCULO TERCERO: Redúzcase en un diez por ciento (10%) la tarifa del Impuesto Predial Unificado, para aquellos contribuyentes que realicen el pago total del impuesto correspondiente al periodo comprendido entre los meses de abril y diciembre de 2020, siempre que tal pago se efectúe antes del 30 de mayo de 2020.(...)"

De lo señalado se desprende que la motivación del decreto bajo estudio, es producto del desarrollo de una función administrativa dictada con ocasión del estado de excepción declarado en el país a través del Decreto Nacional 417 del 17 de marzo de 2020, y además se fundamenta en el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, por medio del cual se faculta a los gobernadores y alcaldes para reorientar las rentas de destinación específica, y reducir las tarifas de los impuestos de las entidades territoriales, durante el término que dure la emergencia sanitaria; al respecto dispuso el citado Decreto Legislativo lo siguiente:

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

Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica. *Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.*

En este sentido, para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o consejo municipales.

Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo.

Parágrafo 1. *Estos recursos solo pueden reorientarse para atender los gastos en materias de su competencia, que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.*

Parágrafo 2. *Las facultades que se establecen en el presente artículo en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.*

Artículo 2. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de tarifas de impuestos territoriales. *Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales.*

Artículo 3. Temporalidad de las facultades. *Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto solo podrán ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria.(...)"*

Por lo anterior, teniendo en cuenta que el Decreto N° 059 del 17 de abril de 2020 proferido por la Alcaldesa del Municipio de Liborina – Antioquia, cumple con los requisitos de procedibilidad establecidos para la viabilidad del control inmediato de legalidad, consagrado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011; le corresponde a la Sala Plena de esta Corporación realizar su estudio de fondo, con el fin de establecer si se ajusta a las normas constitucionales y legales que le son aplicables.

4.2. Control de aspectos formales del decreto.

Los aspectos formales del decreto, se circunscriben a la verificación de los requisitos que atañen a la competencia y a la forma como fueron expedidos, esto es, que quien lo expida se encuentre desempeñando la función administrativa, sea competente para ello, que el decreto examinado tenga elementos suficientes que permiten su identificación y la firma de quien lo suscribe, por todo lo cual

puede advertirse en relación con el Decreto N° 059 del 17 de abril de 2020 expedido por la Alcaldesa Municipal de Liborina - Antioquia, lo siguiente:

- a) Cuenta con los elementos suficientes que permiten su identificación, Decreto N° 059 del 17 de abril de 2020.
- b) Se encuentra suscrito por la Alcaldesa municipal de Liborina – Antioquia.
- c) Aduce las consideraciones o motivaciones que se tuvieron en cuenta para tomar dicha decisión.
- d) Adopta unas decisiones como se evidencia en el cuerpo de su articulado.
- e) Invoca e identifica las facultades que permitieron su expedición, tanto en el encabezado como en las consideraciones, citando la Ley 136 de 1994, Ley 1523 de 2012, Ley 1551 de 2012, el Decreto 417 de 2020, el Decreto 531 de 2020 y el Decreto 461 de 2020.

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

4.3. Control de aspectos materiales del decreto.

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

- **Conexidad.**

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

Al declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica mediante el Decreto 417 de marzo 17 de 2020, el presidente de la República señaló, en la parte resolutive, que el Gobierno Nacional ejercería las facultades a que hace

referencia el artículo 215 de la Constitución y demás disposiciones que requiriera para conjurar la crisis y agregó que adoptaría, mediante decretos legislativos, aquellas medidas adicionales necesarias para ello, y para impedir la extensión de sus efectos.

Con base en las facultades excepcionales, el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, expidió el Decreto Legislativo 461 de marzo 22 de 2020 por medio del cual autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Ahora bien, se observa que en el Decreto N° 059 del 17 de abril de 2020, expedido por la Alcaldesa Municipal de Liborina – Antioquia, se hace alusión al Decreto 461 del 22 de marzo de 2020 por medio del cual el Gobierno Nacional autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes de los entes territoriales, para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la emergencia económica decretada.

De igual forma, en las consideraciones de dicho acto se señala que la medida de aislamiento obligatorio conllevó a que el 80% aproximadamente de los establecimientos públicos del municipio de Liborina cerraran desde el 20 de marzo de 2020, por lo que el cese de la actividad comercial impacta negativamente en el pago de los impuestos de Industria y Comercio, y su complementario de Avisos y Tableros, pues los contribuyentes no cuentan con los recursos para cancelar el impuesto a cargo; adicionalmente, se afecta también la capacidad de pago del impuesto predial unificado, razones por las cuales la entidad territorial debe brindar un tratamiento, justo, razonado y equitativo para quienes padecen a raíz de la emergencia económica y social generada por la pandemia.

Considera la Sala que, en virtud de la materia específica que fue regulada, como es la reducción de las tarifas en el impuesto predial y en el impuesto de industria y comercio y complementarios de avisos, vallas y tableros para el año 2020, con el fin de apoyar los sectores económicos afectados con la emergencia sanitaria, y la adopción de medidas extraordinarias que contribuyan a enfrentar las consecuencias adversas económicas y sociales generadas por la pandemia y mitigar sus efectos; el Decreto N° 059 del 17 de abril de 2020 proferido por la Alcaldesa Municipal de Liborina – Antioquia, guarda la adecuada conexidad con el decreto que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y con el Decreto Legislativo 461 del presente año que facultó temporalmente a los

gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales; y además, las medidas adoptadas están encaminadas a conjurar las causas de la emergencia y a impedir la extensión de sus efectos.

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

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

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

*"(...) Conforme a lo expuesto, este Tribunal en **sentencia C-540 de 2005**¹⁶, acogió la distinción entre beneficios tributarios y las denominadas minoraciones estructurales¹⁷. Este último concepto, según la mencionada providencia, si bien reduce la carga impositiva o excluye o exonera a un determinado sujeto del deber de contribuir, tiene como finalidad que un sistema tributario o un determinado impuesto efectivice los principios de justicia, equidad, progresividad y capacidad económica. Es decir, no constituyen incentivos, sino que se trata de maneras o formas para que un tributo no se convierta en un castigo o instrumento de injusticia.*

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

¹⁴ Constitución Política, numeral 9º artículo 95.

¹⁵ *Ibíd*, artículo 363

¹⁶ M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

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

¹⁸ *Ibíd*em, p. 67.

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

De lo anterior se desprende que, en el artículo 2 del Decreto Legislativo 461 de 2020 el Gobierno Nacional facultó a los Gobernadores y Alcaldes para reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales, en virtud de lo cual mediante el Decreto N° 059 del 17 de abril de 2020 la Alcaldesa Municipal de Liborina – Antioquia estableció la reducción en las tarifas del impuesto de industria y comercio, y sus complementarios de avisos, vallas y tableros en un 100% sobre las actividades comerciales, industriales o de servicios que no se encuentren dentro de las exclusiones a la restricción de circulación establecidas en el artículo 3 del Decreto Legislativo 457 de 2020 y del Decreto 531 de 2020, por medio de los cuales el Gobierno Nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por el Covid-19.

Así mismo, se contempló la reducción en las tarifas del impuesto de industria y comercio y sus complementarios, de la actividad comercial consistente en la venta de bebidas embriagantes destinadas al consumo dentro del mismo establecimiento, y que hayan tenido que cerrar el referido establecimiento de comercio como consecuencia de lo ordenado en el artículo 2 del Decreto Legislativo 420 de 2020, por medio del cual el Gobierno Nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por el Covid-19.

Advirtiendo además que, las medidas solo aplican durante el tiempo en que dichos establecimientos de comercio deban permanecer cerrados con ocasión de la emergencia sanitaria.

Adicionalmente, se estableció la reducción de tarifas del impuesto de industria y comercio y sus complementarios de avisos, vallas y tableros, y del impuesto predial en un 10%, por pronto pago de los periodos abril a diciembre de 2020, para los contribuyentes que cancelaran el impuesto a cargo antes del 30 de mayo de 2020.

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

²⁰ Sentencia C-010/18

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

Por lo expuesto, toda vez que las medidas establecidas en el Decreto N° 059 del 17 de abril de 2020, se adecúan a los presupuestos del Decreto Legislativo 461 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, a la Constitución Política, y a la ley, se declarará que el mismo se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico.

- **Proporcionalidad.**

Subraya la Sala que, las medidas puestas en marcha en el Decreto N° 059 del 17 de abril de 2020 expedido por la Alcaldesa Municipal de Liborina - Antioquia son proporcionales a la gravedad de la situación que originó la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, ya que las minoraciones estructurales o disminuciones de la carga tributaria establecidos en éste, específicamente la reducción en las tarifas del impuesto predial y del impuesto de industria y comercio y complementarios, van dirigidos a hacer frente a los efectos económicos negativos generados por el COVID-19, en especial, en el derecho al mínimo vital de los hogares más vulnerables; además, anticipan la afectación al empleo por la alteración de diferentes actividades económicas de los comerciantes y empresarios, así como de los ingresos de los habitantes y el cumplimiento de compromisos previamente adquiridos, consecuencia todo, de las medidas de aislamiento social.

Así mismo, cumplen el requisito de transitoriedad específico de las medidas de índole tributaria expedidas con ocasión del estado de emergencia, teniendo en cuenta que el referido beneficio solo aplica para la vigencia fiscal de 2020, y mientras se imposibilite el ejercicio de la actividad económica gravada por las

medidas restrictivas ordenadas por el Gobierno Nacional con ocasión de la emergencia sanitaria.

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

En conclusión, el Decreto N° 059 del 17 de abril de 2020, expedido por la Alcaldesa Municipal de Liborina - Antioquia, resulta idóneo, necesario y proporcional con la gravedad de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. Como se demostró, se observa una especial correlación entre los fines buscados y los medios empleados para conseguirlo.

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

FALLA

PRIMERO: DECLARAR ajustado al ordenamiento jurídico el Decreto N° 059 del 17 de abril de 2020, expedido por la Alcaldesa Municipal de Liborina - Antioquia, *"Por medio del cual se realizan unas reducciones en el impuesto de industria y comercio, su complementario de avisos y tableros y en el impuesto predial unificado en el municipio de Liborina Antioquia"*; de acuerdo con las consideraciones expuestas.

SEGUNDO: NOTIFICAR lo aquí dispuesto a la Alcaldesa del Municipio de Liborina - Antioquia, al Ministerio Público y a los demás intervinientes.

TERCEO: Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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

LOS MAGISTRADOS



JORGE LEÓN ARANGO FRANCO

JHON JAIRO ALZATE LÓPEZ

SUSANA NELLY ACOSTA PRADA

ADRIANA BERNAL VÉLEZ

**DANIEL MONTERO BETANCUR
(Aclara voto)**

**ÁLVARO CRUZ RIAÑO
(Salva voto)**

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ LILIANA PATRICIA NAVARRO GIRALDO

**GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
(Aclara voto)**

**BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ
(Salva voto)**

JAIRO JIMÉNEZ ARISTIZÁBAL

ANDREW JULIÁN MARTÍNEZ MARTÍNEZ

YOLANDA OBANDO MONTES

RAFAEL DARÍO RESTREPO QUIJANO

GONZALO ZAMBRANO VELANDIA