



República de Colombia
Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Sala Plena
Magistrada: Dra. Patricia Salamanca Gallo

Bogotá D.C., nueve (9) de noviembre de dos mil veinte (2020)

Autoridad: Municipio de Pandi - Cundinamarca
Norma: Decreto 31 de 30 de marzo de 2020
Radicación: 25000-2315000-2020-00607-00
Asunto: Control de legalidad

Recibido el trámite de la referencia, proveniente del Despacho del Magistrado José Rodrigo Romero Romero a quien le fue negada la ponencia de 24 de agosto de 2020, procede la Sala Plena de esta Corporación a pronunciarse sobre el control inmediato de legalidad del Decreto Municipal No. 031 de 30 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde de Pandi- Cundinamarca.

I. ANTECEDENTES

El Municipio de Pandi Cundinamarca remitió copia del Decreto Municipal No. 031 de 30 de marzo de 2020 *"por medio del cual se modifican temporalmente las fechas para la presentación de las obligaciones tributarias relacionadas con el impuesto predial y el impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros para el periodo fiscal 2020"*, para que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca efectúe el control inmediato de legalidad.

Mediante auto de 3 de abril de 2020, el Despacho del Magistrado José Rodrigo Romero Romero avocó el conocimiento del presente trámite , requirió al Alcalde de Pandi Cundinamarca para que allegara los antecedentes del Decreto 031 de 30 de marzo de 2020 e invitó a las Facultades de Derecho, Medicina, Ciencias Económicas y Ciencias Políticas de las Universidades Nacional, Externado de Colombia, Libre, Pontificia Javeriana, de los Andes, del Rosario, Santo Tomás, de Cundinamarca, Jorge Tadeo Lozano, Sergio Arboleda y la Sabana, con sede en el

Departamento de Cundinamarca o en Bogotá D.C. a presentar por escrito su concepto acerca de aspectos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo.

Las Universidades Nacional y Andes informaron que no les era posible proferir concepto sobre el particular.

Concepto del Ministerio Público

El Procurador 146 Judicial II para asuntos administrativos, allegó concepto en el que solicita se declare ajustado a derecho el Decreto objeto de control de legalidad, por las siguientes razones:

Luego de hacer un recuento de las normas que rigen el trámite del control inmediato de legalidad, señala que el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020 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 declarada mediante el Decreto 417 de 2020.

Advierte que lo anterior tuvo como propósito promover mecanismos que permitieran la mitigación de los impactos económicos negativos en los ingresos de los habitantes del Municipio de Pandi, en vista de la afectación al empleo y a la alteración de diferentes actividades económicas de los comerciantes y empresarios como causa de la emergencia sanitaria. Por lo anterior, se facultó a los gobernadores y alcaldes en materia de tarifas de impuestos territoriales, para que pudieran reducir las tarifas de los impuestos de las entidades bajo su dirección.

Señala que el Decreto 031 de 2020 no sólo es de carácter general en cuanto a materia tributaria, sino también es claro que el mismo ha sido expedido en desarrollo del Decreto 461 de 2020 y por consiguiente en ejercicio de la función administrativa, consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia. Agrega que el decreto analizado fue proferido por autoridad competente, esto es, el Alcalde del Municipio de Pandi.

Considera que el Decreto 031 de 2020, es transitorio, proporcional, y conexo con el Decreto legislativo objeto de desarrollo, además de haber sido expedido por autoridad competente conforme al ordenamiento jurídico, con el fin de conjurar la crisis y mitigar o evitar los efectos negativos en la economía de los habitantes del Municipio de Pandi, causada por la Pandemia Covid-19.

Advierte que *“la necesidad se ve materializada en el acto, cuando hace alusión a los efectos negativos de la Pandemia en la economía de los habitantes del Municipio; siendo imperante flexibilizar la obligación de pago de impuesto predial unificado y de industria y comercio, y su complementario de avisos y tableros. Se destaca, que no se vulnera el artículo 359 de la Constitución Política, toda vez que no se tocan las excepciones sobre rentas nacionales con destinación específica, ni otros derechos económicos consagrados en nuestro sistema jurídico”*.

Concluye que el Decreto 031 del 30 de marzo de 2020 expedido por la Alcaldía Municipal de Pandí Cundinamarca, no vulnera derechos fundamentales, ni económicos en el marco de la Ley estatutaria 137 de 1994, pues, *“como se observa, el acto se dictó con posterioridad a los Decretos N° 417 del 17 de marzo de 2020 y 461 del 22 de marzo de 2020, siendo indudablemente expedido en ejercicio de la función pública constitucional y en desarrollo del estado de Emergencia Económica, Social o Ecológica causada por la Pandemia del COVID 19”*.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Corresponde a la Sala Plena de esta Corporación asumir el asunto de la referencia como quiera que compete a los Tribunales Administrativos conocer del *“control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales”*, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el numeral 14 del artículo 151 del CPACA.

2. Sobre la disposición sometida a control de legalidad

En el presente caso, se analiza la legalidad del **Decreto 031 de 30 de marzo de 2020** *“por medio del cual se modifica temporalmente las fechas para la presentación de las obligaciones tributarias relacionadas con el impuesto predial y el impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros para el periodo fiscal 2020”*, acto administrativo por medio del cual se decidió lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: Modificar de manera transitoria y para el periodo fiscal 2020 el artículo 58 del Acuerdo 017 de 2015, el cual quedará así:

‘ARTÍCULO 58-. VENCIMIENTOS Y DESCUENTOS POR PRONTO PAGO. El Impuesto Predial Unificado deberá ser cancelado en los siguientes

plazos modificados por la Calamidad Pública por causa del COVID-19, los descuentos se aplicarán para los contribuyentes que se encuentren al día en el pago del impuesto predial unificado hasta la vigencia inmediatamente anterior.

a) Concédase el descuento del 15%, a todos aquellos contribuyentes que cancelen su impuesto predial, hasta el último día hábil del mes de abril del año 2020.

b) Concédase el descuento del 10%, a todos aquellos contribuyentes que cancelen su impuesto predial, hasta el último día hábil del mes de mayo del año 2020.

c) Concédase el descuento del 5%, a todos aquellos contribuyentes, que cancelen su impuesto predial, hasta el último día hábil del mes de junio del año 2020.

d) Se cobrará intereses de mora a partir del primero de julio de la vigencia 2020.

PARÁGRAFO. *A partir del primero (1) de julio para el año 2020, se cobrarán intereses por mora, conforme al porcentaje que fije el gobierno, para cada vigencia, artículo 3 de la Ley 788 de 2002’.*

ARTICULO SEGUNDO: *Modificar de manera transitoria y para el periodo fiscal 2020 el artículo 116 del Acuerdo 017 de 2015, el cual quedará así:*

‘ARTÍCULO 116-. DECLARACIÓN Y PAGO DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO. *Los contribuyentes del impuesto de industria y comercio, deberán presentar su declaración privada y pagar el impuesto a más tardar el último día hábil del mes de Mayo siguiente al periodo causado’.*

Los contribuyentes deberán presentar la declaración del impuesto de Industria y Comercio en el formulario único nacional diseñado por la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y adoptado por la administración tributaria municipal.

La administración municipal permitirá a los contribuyentes del impuesto de industria y comercio y de los demás tributos por ellas administrados, el cumplimiento de las obligaciones tributarias desde cualquier lugar del país, incluyendo la utilización de medios electrónicos.

ARTICULO TERCERO: *El presente Decreto rige a partir de su promulgación y publicación y deroga las normas que le sean contrarias.*

La Sala advierte que en la parte considerativa del decreto examinado, se hicieron las siguientes precisiones relevantes:

“Que el Decreto 417 de 2020 dispuso: ‘Que los efectos económicos negativos generados por el nuevo coronavirus COVID-19 a los habitantes del territorio nacional requiere de la atención mediante la adopción de medidas extraordinarias encaminadas a atender las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, con el fin de proteger el sector salud, promover la industria y el comercio del país y permitan

absorber las pérdidas económicas y fuerza laboral afectadas por esta pandemia’.

(...)

Que el Decreto Nacional 461 del 22 de marzo de 2020, ‘Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020’ establece: ‘Que los efectos económicos negativos generados por el nuevo coronavirus COVID 19 requieren la atención y concurso de las entidades territoriales a través de la atención de medidas extraordinarias que contribuyan a financiar las acciones para enfrentar las consecuencias adversar (sic) económicas y sociales generadas por esta pandemia, así como a mitigar sus efectos’”.

3. Presupuestos de procedencia del control inmediato de legalidad

De conformidad con lo previsto en los artículos 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción 137 de 1994 y 136 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, son objeto del control inmediato de legalidad por parte de los Tribunales Administrativos “*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*” cuando emanen de las autoridades territoriales.

La jurisprudencia del H. Consejo de Estado ha establecido que, para que proceda el control inmediato de legalidad, el acto de la Administración debe reunir, en forma concurrente, algunos requisitos, los cuales expuso, así:

“De acuerdo con esta visión, que podríamos llamar taxativa, tradicional o formal, son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber: (i) que se trate de un acto de contenido general; (ii) que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y (iii) que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de Excepción”¹.

Los mencionados presupuestos procesales deben cumplirse en los siguientes términos:

3.1. Que se trate de un acto de contenido general:

El Consejo de Estado ha resaltado que el control automático de legalidad conforme a lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 sólo puede

¹ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sala Especial de Decisión Número 10 – C.P.: Sandra Lisset Ibarra Vélez. 11 de mayo de 2020. Radicación: ·11001-03-15-000-2020-00944-00. Norma que se revisa: Resolución 471 de 22 de marzo de 2020.

adelantarse respecto a “medidas de carácter general”². En reciente pronunciamiento, precisó que no podrán ser objeto de control aquellos actos “cuyos efectos jurídicos directos no trascienden al exterior de la administración, ni sobre derechos o situaciones de la ciudadanía en general; su incidencia se proyecta exclusivamente a la esfera interna de la administración y a un asunto preciso (...)”³.

3.2. Que se expida en ejercicio de la Función Administrativa

La noción general de función administrativa, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, comprende la “actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones”⁴.

3.3. Que tenga como finalidad desarrollar decretos legislativos

El objeto del control de legalidad se restringe al análisis de medidas adoptadas en desarrollo de Decretos Legislativos, por ello no es procedente asumir por este medio el estudio de actos administrativos expedidos en virtud de facultades propias de la Administración, como quiera que la ley establece las competencias y los medios de control para controvertirlas, sin que el mecanismo excepcional pueda ser utilizado para sustituirlos.

Para el caso del Decreto 031 de 2020 expedido por el Alcalde de Pandi los presupuestos se cumplen así:

(i) Es de carácter general, como quiera que no regula cuestiones administrativas de carácter interno, sino que trasciende a la comunidad al establecer modificaciones al calendario tributario para mitigar el impacto negativo que ha producido la situación de urgencia que se generó en razón a la pandemia Covid-19.

(ii) Fue dictado en ejercicio de la función administrativa, pues el Decreto analizado fue expedido por el Alcalde Municipal de Pandi- Cundinamarca, en su calidad de Director de la acción administrativa del ente territorial a fin de cumplir y hacer cumplir los decretos extraordinarios del Gobierno, tomando previsiones como

² Sala Plena de lo Contencioso administrativo. C. P. Reinaldo Chavarro Buriticá, Expediente 11001-03-1S-000-2002-1280-01 (CA-006).

³ Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo - C.P: Carmelo Perdomo Cuéter. 16 de abril de 2020. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01057-00. Norma que se revisa: Circular 8 de 25 de marzo de 2020.

⁴ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sala Especial de Decisión Número 10 – C.P: Sandra Lisset Ibarra Vélez. 11 de mayo de 2020. Radicación: 11001-03-15-000-2020-00944-00. Norma que se revisa: Resolución 471 de 22 de marzo de 2020.

ordenador del gasto para asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.

(iii) Tiene como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos durante los estados de Excepción, en el caso de autos el Decreto 031 de 2020 señala en sus considerandos que se fundamenta en el Decreto 461 de 2020, por lo que cumple con el criterio formal.

4. Estudio de legalidad del Decreto 031 de 30 de marzo de 2020

Establecido que el presente caso el Decreto 031 de 2020, proferido por el Alcalde de Pandi– Cundinamarca es susceptible del control de legalidad, resta determinar si éste se ajusta al ordenamiento jurídico desde el punto de vista formal y material; analizando la conexidad y adecuación que existe entre el acto examinado y las medidas aplicables en virtud del estado de excepción, así como su proporcionalidad.

Cabe resaltar que sobre el alcance del análisis que se debe efectuar a través del control de legalidad, la jurisprudencia ha señalado que el examen de legalidad debe realizarse *“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), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994), los decretos declarativos o declaratorios que son los que establecen la situación de excepción, y los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurarla”*⁵.

4.1. Aspectos Formales:

En este punto es del caso analizar si se cumplen los requisitos formales para la expedición del acto, tales como la competencia, identificación, motivación y publicación.

En el *sub lite*, el decreto examinado está suscrito por el Alcalde Municipal de Pandi y expedido para adoptar medidas de orden tributario con el fin de mitigar el impacto de la situación de calamidad pública en dicho municipio y en el marco del Decreto No. 461 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual el Presidente de la República *“autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de*

⁵ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sala Especial de Decisión Número 10 – C.P.: Sandra Lisset Ibarra Vélez. 11 de mayo de 2020. Radicación: ·11001-03-15-000-2020-00944-00. Norma que se revisa: Resolución 471 de 22 de marzo de 2020.

rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”.

Adicionalmente, se advierte que el decreto examinado tiene elementos suficientes que permiten su identificación, como el número, la fecha, la individualización de las facultades que permiten su expedición, las consideraciones, el articulado y la firma de quien lo suscribe.

De igual manera, se advierte que el Decreto Municipal No. 031 de 30 de marzo de 2020 fue publicado en la página web dispuesta por la Alcaldía Municipal para tal efecto, lo que significa que se cumplió con el requisito de publicación, necesario para efectos de vigencia y oponibilidad de los actos administrativo de carácter general y abstracto⁶.

Sobre la competencia

En el *sub lite*, el decreto examinado está suscrito por el Alcalde Municipal de Pandi y fue proferido por éste, en uso de las facultades que le otorgan los artículos 314 y 315 superior.

En este orden de ideas, en atención a lo dispuesto en el artículo 2^o constitucional que establece que *“las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”*, le era propio al burgomaestre de Pandi, dadas las circunstancias de Emergencia Económica, Social y Ecológica a nivel nacional, decretar y hacer uso de la figura de descuentos tributarios y acoger lo dispuesto en el Decreto Legislativo 461 de 2020. En consecuencia, se advierte que el acto fue expedido por la autoridad pública investida de competencia; y por ende, se encuentra cumplido el requisito.

Lo anterior permite concluir que el acto sometido a control cumple a cabalidad con los requisitos de forma, que si bien no son sustanciales deben ser atendidos por la autoridad que profiere el acto administrativo.

4.2. Aspectos materiales

A fin de abordar el control de legalidad se revisarán los aspectos de fondo así:

⁶https://pandicundinamarca.micolombiadigital.gov.co/sites/pandicundinamarca/content/files/000359/17928_decreto-31-de-2020.pdf

4.2.1. Sobre la conexidad entre el Decreto 031 de 2020, con los Decretos Legislativos

El 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional. Así mismo, se tiene que el 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional y el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, toda vez que para esa fecha la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países, instando a los Gobiernos a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento, monitoreo y tratamiento de los casos de COVID 19.

Cabe señalar, que el artículo 215 de la Carta de 1991 autorizó al Presidente de la República para declarar el Estado de Emergencia cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

Así entonces, debido a los efectos adversos generados por la pandemia en el país, el Presidente de la República profirió a través el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual declaró el “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario*”, con el fin de mitigar el contagio del virus denominado COVID-19.

En el artículo 3 ibídem se resolvió adoptar "*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***" (Negrilla fuera de texto).

El Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 fue expedido con una vigencia temporal de 30 días, término durante el cual se profirieron diferentes Decretos Legislativos. Posteriormente, mediante Decreto 637 de 6 de mayo de 2020 se

declaró nuevamente la Emergencia Económica, Social y Ecológica por 30 días contados a partir de la vigencia del referido Decreto.

De igual manera, el Gobierno Nacional profirió el Decreto 461 de 22 de marzo de 2020 “*Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020*”, por medio del cual se dispuso:

“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 (sic) 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”.

En el presente caso, el tema central desarrollado por el decreto objeto de control, es la adopción de medidas tributarias en el Municipio de Pandi, que tenían como fin **flexibilizar los pagos** a fin de extender en el tiempo los descuentos otorgados para el cancelar los impuestos. Así mismo, en los considerandos del Decreto analizado, luego de transcribir el contenido de los Decretos 417 y 461 de 2020 en lo atinente a la necesidad de adoptar medidas extraordinarias entre otras, en materia tributaria, se indica: “*con base en lo anterior se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención y faciliten la presentación y pago*

del impuesto predial unificado y del impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros”.

La Sala advierte que mediante Acuerdo 017 de 22 de diciembre de 2015 “*por el cual se expide y modifica el estatuto de rentas del municipio de pandi, se compilan las normas tributarias, se adiciona la normatividad sustantiva, el procedimiento tributario, el régimen sancionatorio y se dictan otras disposiciones*”, el Concejo Municipal de Pandi dispuso lo siguiente sobre los plazos para el pago del impuesto predial:

“ARTÍCULO 58.- VENCIMIENTOS Y DESCUENTOS POR PRONTO PAGO. El impuesto predial unificado deberá ser cancelado en los siguientes plazos:

- 1. Con descuento del quince por ciento (15%) para los contribuyentes que cancelen la totalidad del impuesto entre el 1 de enero al último día hábil del mes de marzo, de cada vigencia fiscal.*
- 2. Con descuento del diez por ciento (10%) para los contribuyentes que cancelen la totalidad del impuesto entre el 1 de abril al último día hábil del mes de abril, de cada vigencia fiscal.*
- 3. Con descuento del cinco por ciento (5%) para los contribuyentes que cancelen la totalidad del impuesto entre el 1 de mayo al último día hábil del mes de mayo, de cada vigencia fiscal. 4.*

Se cobrara interés de mora a partir del primero de junio de cada vigencia”.

En contraste, se advierte que mediante el Decreto objeto de análisis se efectuó una variación (prórroga) de los plazos dispuestos por el Concejo municipal, así:

“a) Concédase el descuento del 15%, a todos aquellos contribuyentes que cancelen su impuesto predial, hasta el último día hábil del mes de abril del año 2020.

b) Concédase el descuento del 10%, a todos aquellos contribuyentes que cancelen su impuesto predial, hasta el último día hábil del mes de mayo del año 2020.

c) Concédase el descuento del 5%, a todos aquellos contribuyentes, que cancelen su impuesto predial, hasta el último día hábil del mes de junio del año 2020.

d) Se cobrará intereses de mora a partir del primero de julio de la vigencia 2020”.

La adopción de la medida por parte de la Alcaldía de Pandi denota su carácter excepcional, en la medida en que se modificó una decisión que ordinariamente debe ser proferida por el Concejo municipal en su calidad de órgano competente para establecer descuentos en los tributos. En consecuencia, al disponer alivios en los montos de pago para fechas en los que no había establecido la mencionada Corporación afectó el valor de pago para el contribuyente generando un alivio en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el Gobierno nacional en virtud del estado de excepción.

Sobre este último aspecto es importante mencionar, que el Decreto 461 de 2020 otorgó la facultad de reducir las tarifas de los impuestos a los gobernadores y alcaldes, autoridades que en ejercicio de la función tributaria, pueden conceder beneficios tributarios tales como el descuento por pronto pago, como un estímulo fiscal el cual cobra relevancia en la actualidad en razón a que alivia las obligaciones de los respectivos contribuyentes. Así las cosas, la Sala encuentra acertada la forma en que el Burgomaestre implementó el alivio que en últimas era el fin que buscaba el mencionado Decreto Legislativo.

La Sala Plena de esta Corporación, en reciente pronunciamiento declaró la legalidad del Decreto 33 de 31 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde de Bojacá - Cundinamarca, en el cual el mandatario local adoptó idénticas medidas a las analizadas en esta oportunidad. En la providencia de determinó ajustado a derecho el Decreto por las siguientes razones:

“Así, el alcalde del municipio de Bojacá, motivó su decisión en el decreto 461 de 22 de marzo de 2020, que facultó a los gobernadores y alcaldes «para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar», necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción; todo esto, bajo los parámetros referidos en el decreto 417 de 17 de marzo de 2020. Por consiguiente, la determinación contenida en el decreto 031 de 31 de marzo de 2020 es una medida extraordinaria que tiene como fin, mitigar los impactos económicos negativos de la emergencia sanitaria en la población, de conformidad con las autorizaciones y disposiciones contenidas en los decretos legislativos citados”(negrilla fuera de texto).⁷

7 Tribunal Administrativo e Cundinamarca – Sala Plena. M.P: Alberto Espinosa Bolaños. 1o de junio de 2020. Radicación 250002315000-2020-0691-00. Objeto de Control: Decreto 033 de 31 de marzo de 2020. Autoridad: municipio de Bojacá

En este orden de ideas para la Sala es evidente que existe relación de conexidad entre el Decreto 022 y los motivos que dieron lugar a la declaratoria por parte del Gobierno Nacional del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional y a las medidas adoptadas por medio del Decreto 461 de 2020, que busca mitigar el impacto económico negativo que ha ocasionado la pandemia del COVID-19.

Por consiguiente, la determinación contenida en el Decreto 031 de 31 de marzo de 2020 es una medida extraordinaria que tiene como fin, mitigar los impactos económicos negativos de la emergencia sanitaria en la población, de conformidad con las autorizaciones y disposiciones contenidas en los decretos legislativos citados.

Dentro de este panorama, la Sala arriba a la conclusión, que el Decreto 31 de 30 de marzo de 2020: (i) motiva su expedición en los Decretos 417 y 461 de 2020; (ii) contiene medidas que contribuyen al desarrollo de las adoptadas por el Gobierno Nacional, a partir de la declaratoria de emergencia; (iii) fue dictado por el alcalde del Municipio de Pandí, quien se encuentra autorizado constitucional y legalmente para la expedición de las medidas allí adoptadas, en particular, de orden tributario necesarias para la contingencia del coronavirus COVID-19 y de manera exclusiva, para atender y superar situaciones relacionadas con esta crisis. Por consiguiente, el Decreto objeto de control inmediato de legalidad, se encuentra ajustado a los fines que sustentaron el estado de emergencia, declarado en el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 y las facultades en materia presupuestal conferidas en el Decreto 461 de 22 de marzo del mismo año; por consiguiente, su expedición resulta necesaria y proporcional a los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción.

4.2.2. Sobre la proporcionalidad de las medidas expedidas

El Decreto 031 de 2020, tiene como fin expedir normas que *“flexibilicen la obligación de atención y faciliten la presentación y pago del impuesto predial unificado y del impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros”*; con lo cual se acoge el Decreto 461 de 2020.

En este orden de ideas, como lo adoptado en los artículos PRIMERO y SEGUNDO del Decreto 031 de 2020, se refieren a la creación de descuentos para el pago del impuesto predial y a la extensión en el plazo para el pago del impuesto

de industria y comercio, se concluye que el mismo se ajusta y es proporcional al Decreto Legislativo objeto de desarrollo.

De lo expuesto hasta este punto, es posible afirmar que el acto objeto de análisis está debidamente motivado, es adecuado a los fines en él expuestos y es proporcional a las medidas adoptadas en el marco del estado de excepción.

5. Sobre la constitucionalidad del Decreto 461 de 2020

La Sala advierte que mediante sentencia C-169 de 2020 la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada del artículo 2 del Decreto Legislativo 461 de 2020, en el entendido 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, con base en las siguientes consideraciones:

“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**”⁸.*

La Sala advierte que si bien la Corte condicionó la exequibilidad del Decreto Legislativo en el sentido de indicar que no se autoriza a gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas, ni acuerdos que las fijaron, dicha regla debe ser interpretada de conformidad con los considerandos de la providencia, según los

⁸ MP Antonio José Lizarazo Lizarazo, véase el comunicado oficial de la Corte Constitucional número 24 del 10 y 11 de junio de 2020. Expediente: 25000-23-15-000-2020-01035-00 Decreto 037 de 2020 de Villapinzón Control inmediato de legalidad

cuales no se otorgó facultad *in genere* para modificar los acuerdos proferidos por los Concejos, pero si para aliviar la carga tributaria de los contribuyentes, por lo que sólo se debe entender permitida la modificación en materia tributaria para obtener tal objetivo, el cual no podría lograrse de otra forma. Lo anterior, siempre que se observen los mandatos constitucionales respecto de las tarifas previamente fijadas, lo que se cumple en el presente caso, como quiera que el Decreto bajo análisis solo otorgó un alivio por pronto pago.

En consecuencia, de conformidad con el análisis que precede, la Sala no advierte que en el presente caso el acto objeto de control contenga disposiciones que alteren las directrices existentes en el municipio en materia tributaria. El Decreto objeto de estudio solo se limitó a otorgar un alivio tributario en materia extensión de plazos por pronto pago de los impuestos, los cuales en todo caso ya se encuentran cumplidos como quiera que tales extensiones ya vencieron.

6. Conclusión

Conforme al análisis que antecede, la Sala Plena encuentra que el Decreto 031 de 31 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde de Pandi– Cundinamarca, es consonante con las razones y objetivos por los cuales fue decretado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, desarrollado por el Decreto Legislativo 461 de 2020, por lo que es del caso declararlo ajustado al ordenamiento jurídico.

Finalmente, se deja constancia que en sesión del 31 de marzo de 2020 la Sala Plena, dadas las circunstancias de excepcionalidad, aprobó que una vez realizada la discusión y decisión judicial, mediante sala virtual, la respectiva providencia judicial, sea firmada únicamente por el Magistrado Ponente y la Presidenta de esta Corporación; bajo el entendimiento que el acta de Sala Plena correspondiente, certifica los aspectos relacionados con la votación y demás situaciones que dan origen a la providencia.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca,

RESUELVE:


Primero: Declarar que el Decreto 031 de 30 de marzo 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Pandi- Cundinamarca, está ajustado al ordenamiento jurídico.

Segundo: Notificar esta providencia al señor Alcalde del Municipio de Pandi- Cundinamarca y al señor Agente Delegado del Ministerio Público, a través de las respectivas direcciones electrónicas registradas en el expediente.

Tercero: Insertar el texto de esta providencia en la página www.ramajudicial.gov.co para los efectos de publicidad para terceros intervinientes y la sociedad en general.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


PATRICIA SALAMANCA GALLO
Magistrada


LUIS GILBERTO ORTEGON ORTEGON
Presidente (E) Tribunal Administrativo
de Cundinamarca