



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CORDOBA

SALA PLENA

Magistrada Ponente: *Dra. Diva María Cabrales Solano.*

Montería, veinticinco (25) de junio de dos mil veinte (2020).

Medio de Control	Control Inmediato de Legalidad
Radicación	23.001.23.33.000.2020-000186-00
Acto objeto de control	Decreto N° 085 del 7 de abril de 2020 expedido por el Municipio de Puerto Escondido

SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA

Estando dentro del término previsto en el numeral 6to del Artículo 185 del CPACA y luego de haberse surtido el procedimiento previsto en la referida norma, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Córdoba a ejercer mediante Sentencia de Única Instancia el Control Inmediato de Legalidad sobre el Decreto N°085 del 7 de abril de 2020 expedido por la Alcaldesa del Municipio de Puerto Escondido.

I. ANTECEDENTES

1.1. Del acto revisado

La señora Alcaldesa del Municipio de Puerto Escondido mediante comunicación electrónica remitió a este Tribunal por conducto de la oficina judicial de la ciudad de Montería documento pdf contentivo de copia simple del Decreto 085 del 7 de abril de 2020 *“Por medio del cual se modifica el plazo para el pago del impuesto predial unificado, industria y comercio y se suspenden términos de las actuaciones administrativas tributarias en el Municipio de Puerto Escondido Córdoba para la vigencia 2020.”*

El texto del Decreto en mención es del siguiente tenor literal,

REPUBLICA DE COLOMBIA

ALCALDIA MUNICIPAL DE PUERTO ESCONDIDO

DECRETO N°085

(07 DE ABRIL DE 2020)

“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL PLAZO PARA EL PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO, INDUSTRIA Y COMERCIO Y SE SUSPENDEN TÉRMINOS DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS TRIBUTARIAS EN EL MUNICIPIO DE PUERTO ESCONDIDO CORDOBA PARA LA VIGENCIA 2020”

LA ALCALDESA DEL MUNICIPIO DE PUERTO ESCONDIDO CORDOBA, en uso de sus atribuciones Constitucionales y Legales, especialmente las conferidas en la Constitución

Política en sus artículos 212, 213 y 215, Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012, Decreto Nacional No. 461 de 2020, Decretos Municipales No. 077 y 078 y

CONSIDERANDO

Que el pasado 22 de marzo de 2020, el Presidente de la Republica, expidió con la firma de todos los ministros el Decreto 461 de 2020 "Por medio del cual se autoriza temporalmente a Gobernadores y Alcaldes para la reorientación de rentas y reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020"

Que el aludido decreto, tuvo sustento en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el cual dispone que el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, entre otros aspectos.

Que, según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que el artículo 1°, del Decreto, señaló: "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".

Que, a su vez, el artículo 1° expuso "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 concejos municipales". (Negrilla fuera de texto).

Que el Ejecutivo, decretó "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.

Que mediante el artículo 2°, dispuso lo siguiente "Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales".

Que a través del artículo 3° estableció "Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto solo podrán ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria".

Que el pasado 21 de marzo de la presente calenda, fue declarada Urgencia Manifiesta en el municipio de Puerto Escondido Córdoba, como medida tendiente a contrarrestar la expansión del CORONAVIRUS (COVID 19) y fueron dictadas otras disposiciones.

Que de conformidad con lo establecido en el numeral 9° del Artículo 95 de la Constitución Política es deber de los ciudadanos contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad. Sin embargo, la grave situación que atraviesa nuestro Ente Territorial, ha traído consecuencias en las finanzas de los contribuyentes del impuesto predial en el municipio de Puerto Escondido Córdoba.

Que la administración municipal, en aras de velar por el correcto cumplimiento de las obligaciones tributarias de forma oportuna, de conformidad con lo establecido en el Estatuto Tributario Municipal, para el año gravable 2020 observó que la fecha de vencimiento del plazo para el pago, está dentro de las fechas de mayor limitación a las restricciones en el ejercicio de actividades económicas ordenadas por el gobierno nacional, situación coyuntural que hace necesario ampliar, para este grupo de contribuyentes, el término para el pago oportuno del impuesto predial unificado correspondiente al año gravable 2020.

Que la Corte Constitucional, ha reconocido que la ley tributaria tiene como justificación la defensa del contribuyente frente a la imposición repentina de nuevas o más gravosas cargas (sentencia 878/11). Sin embargo, asume que su aplicación no puede ser absoluta cuando se trate de modificaciones que resulten benéficas al contribuyente acogiendo un carácter eminentemente garantista y, en esa línea ha proferido providencias como la Sentencia C-527 de 1996, en virtud de la cual señaló: “Si una norma beneficia al contribuyente, evitando que se aumenten sus cargas, en forma general, por razones de justicia y equidad, si puede aplicarse en el mismo período sin quebrantar el artículo 338 de la Constitución. La prohibición contenida en esta norma está encaminada a impedir que se aumenten las cargas del contribuyente, modificando las regulaciones en relación con períodos vencidos o en curso”.

No obstante, se insiste en que el establecimiento de los plazos para el pago de los tributos se trata de un mecanismo procedimental que hace parte de las funciones propias de la administración tributaria, en tanto con dichos plazos no se altera el contenido sustancial de las obligaciones, sino que sirven de mecanismo de recaudo actividad propia de la gestión.

Que el municipio de Puerto Escondido Córdoba, tiene las necesidades de ampliar las fechas para declaraciones, cobro y reducir las tarifas establecidas en materia de IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO, INDUSTRIA Y COMERCIO Y SUSPENDER TÉRMINOS DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS TRIBUTARIAS, teniendo en cuenta la delicada situación generada por el COVID-19.

Que, en razón a las contingencias adoptadas por el Gobierno Nacional, dignamente representado por el presidente Iván Duque Márquez, tendientes a evitar la propagación del CORONAVIRUS (COVID-19) mediante la declaratoria de cuarentena total, esta comenzó a aplicar desde el pasado martes 24 de marzo a las 11:59 p.m. hasta el lunes 13 de abril de 2020 a las 0:00 a.m. y que mediante comunicado oficial en la noche del lunes 06 de abril de 2020, el Presidente de la República Iván Duque anunció que habrá aislamiento preventivo en todo el país hasta el 27 de abril de 2020, mientras que en colegios y universidades públicas será hasta el 31 de mayo en procura de hacer seguimiento al ciclo de contagio del COVID-19, preparar al sector salud y reforzar protección a población vulnerable.

Que, en mérito de lo expuesto anteriormente, la Alcaldesa Municipal de Puerto Escondido Córdoba,

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: Otorgar de forma transitoria, un incentivo a los contribuyentes de los IMPUESTOS PREDIAL UNIFICADO E INDUSTRIA Y COMERCIO, del municipio de Puerto Escondido Córdoba, equivalente al quince por ciento (15%) en las tarifas, al momento de realizar el pago total de la obligación tributaria.

PARAGRAFO 1°. El incentivo de que trata este decreto, regirá a partir de la expedición del presente Decreto hasta el día 28 de abril de 2020.

PARAGRAFO 2°. La presente medida no se hará extensiva, a los intereses moratorios derivados del incumplimiento de los contribuyentes, por ello quedarán ajustados a los incentivos especiales otorgados mediante el Acuerdo No. 02 del 26 de febrero de 2020, sancionado mediante Decreto No. 061 del 28 de febrero de 2020.

ARTÍCULO SEGUNDO: Ampliar los plazos fijados mediante el Acuerdo No. 02 del 26 de febrero de 2020, sancionado mediante Decreto No. 061 del 28 de febrero de 2020, para el pago de los intereses moratorios de los impuestos PREDIAL UNIFICADO E INDUSTRIA Y COMERCIO, quedando de la siguiente manera: Los contribuyentes del Impuesto Predial

Unificado e Industria y Comercio, propietarios o poseedores de predios o establecimientos en el municipio de Puerto Escondido, que declaren y/o paguen la totalidad del impuesto liquidado por el año gravable 2020 en las siguientes fechas: del 28 de abril al 30 de junio tendrán derecho a un descuento del impuesto a cargo del 100%, Del 01 julio al 31 julio tendrán derecho a un descuento del impuesto a cargo del 70% y del 1 de agosto al 31 de agosto tendrán derecho a un descuento del impuesto a cargo del 50%.

ARTICULO TERCERO: *Temporalidad. La anterior disposición, rige a partir de la fecha de su expedición y durante el tiempo en emergencia sanitaria, de conformidad con el artículo 3° del Decreto 461 de 22 de marzo de 2020.*

ARTÍCULO QUINTO: *Derogatoria. El presente Decreto deroga aquellas normas de igual o inferior categoría que le sean contrarias.*

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en el municipio de Puerto Escondido Córdoba, a los siete (07) días del mes de abril del año 2020.

Firma la Alcaldesa Municipal.

Sin constancia de su publicación en gaceta.

1.2. De la Actuación Procesal Surtida

Luego del reparto efectuado por la oficina judicial de Montería, el Despacho de la Magistrada Sustanciadora por auto del 21 de abril hogaño avocó el conocimiento del asunto, dispuso la publicación de un aviso para informar a la comunidad la existencia del proceso para que los ciudadanos que a bien lo tuvieran se presentaran como coadyuvantes o impugnadores de la Legalidad del Acto traído a control, es de resaltar que atendiendo a las actuales condiciones de aislamiento preventivo obligatorio con ocasión de la pandemia originada por el nuevo Coronavirus COVID-19 el aviso referido fue publicado de manera virtual en la página web de la rama judicial, así mismo, la señora ponente dispuso la notificación al señor agente del Ministerio Público y el traslado al mismo para que emitiera el concepto de rigor, la invitación a los expertos para que intervinieran en el trámite y finalmente el Decreto de pruebas.

1.3. De las Intervenciones

Se dejar constancia que dentro del presente trámite no hubo intervención de terceros como coadyuvantes o impugnadores de la Legalidad del Acto traído a Control. Así mismo no hubo intervención de expertos en las materias relacionadas con el Decreto N°085 del 7 de abril de 2020 expedido por la Alcaldesa Municipal de Puerto Escondido.

1.4 De la Probanza Obrante al Plenario

En el Auto admisorio el Despacho de la Sustanciadora dispuso oficiar al Municipio de Puerto Escondido para que con destino a este trámite se sirviera enviar copia del Acuerdo N°02 del 26 de febrero de 2020 y el del Decreto N°061 del 28 de febrero de 2020. Dichas probanzas fueron allegadas en la oportunidad legal y hacen parte del expediente electrónico levantado sobre el presente Medio de Control.

II. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Procurador 124 Judicial II quien actuó como agente del Ministerio Público al interior del presente trámite, una vez descrito el traslado previsto en el artículo 185 del CPACA, conceptuó al Pleno solicitando en primer lugar el estudio de fondo del Decreto *sub censura* en tanto el mismo cumplía con los requisitos de procedencia del Control Inmediato de Legalidad.

Así mismo y adentrándose al estudio de fondo solicitó la declaratoria de legalidad del Decreto traído a revisión salvo el párrafo primero del artículo primero y el artículo segundo del referido Acto Administrativo en tanto se encuentran viciados de nulidad, bajo los cargos que a continuación se sintetizan.

A juicio de la vista fiscal en el párrafo primero del Artículo primero del Decreto *sub examine* fue fijado un límite temporal, en el sentido que la reducción tarifaria allí ordenada sólo aplicaría hasta el 28 de abril de 2020, previsión que constituye un uso incorrecto de las facultades otorgadas por el Legislador Excepcional, toda vez que la finalidad de las mismas era aliviar a la población afectada por la pérdida del empleo y los ingresos, mas no el otorgamiento de incentivos por pago oportuno de la obligación. De suerte que prosigue indicando que la autoridad municipal, interpretó que la autorización del Legislador Excepcional estaba asociada a la dificultad de desplazamiento de los contribuyentes para comparecer al pago de los impuestos, habida consideración del aislamiento preventivo obligatorio, el cual coincidía con el vencimiento de los plazos para pagar. De allí que, previendo la pronta superación del aislamiento y la emergencia, fijó ese límite temporal para acceder al “incentivo” tributario.

Por los anteriores razonamientos, estima la vista fiscal, que la disposición normativa consagrada por la autoridad municipal en el párrafo predicho deviene ilegal.

En lo que es propio al artículo segundo, estima la vista fiscal que el mismo está viciado de nulidad toda vez que la alcaldesa municipal de Puerto Escondido se excedió en las facultades que le fueron otorgadas en el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, puesto que no se hallaba habilitada para modificar el calendario adoptado mediante acuerdo por el Concejo Municipal, para el pago de los intereses moratorios ya causados, por el no pago de los impuestos predial unificado y de industria y comercio.

III. CONSIDERACIONES

3.1 De la competencia del Tribunal para conocer del asunto y de la Sala Plena para proferir la decisión.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 151.14^[1] del CPACA este Tribunal es competente para conocer del presente asunto.

En tanto, la Sala Plena es competente para adoptar la presente decisión según dispone el Artículo 185.1 del CPACA^[2]

3.2 Generalidades del Control Inmediato de Legalidad

El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en nuestra Legislación para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo.

No se trata pues de una acción, sino de un mecanismo de Control Automático, con él mismo se pretende ciertamente que la Jurisdicción Contenciosa no permita violaciones al ordenamiento jurídico por parte de las Autoridades Nacionales o de las entidades territoriales como en el presente caso.

Sobre su naturaleza y la forma en que debe concretarse ha expuesto la Doctrina Nacional:

“sobre el alcance de este Medio de Control, la jurisprudencia del Consejo de Estado tiene determinado que su finalidad es evaluar la legalidad de los Actos Administrativos de Carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción, para lo cual I) debe analizar la existencia de una relación de conexidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia; II) su conformidad con las normas superiores que le sirven de fundamento (Arts 212 a 215 CN, la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, el decreto de declaratoria del estado de excepción y los decretos con carácter legislativo expedidos por el Gobierno en virtud de la autorización constitucional para legislar por vía de excepción excepcional); III) verificar la competencia de la autoridad que lo expidió; IV) la realidad de los motivos; V) la adecuación de los fines; VI) la sujeción a las formas; y VIII) la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción”^[3]

3.3. Características del Control Inmediato de Legalidad

A continuación, la Sala Plena expone brevemente y a manera de ilustración las características^[4] que lo son propias a este trámite:

- i. Se trata de un proceso judicial, en la medida que él mismo se encuentra regulado tanto en la Ley Estatutaria de los Estado de Excepción como en el CPACA como un Medio de Control Autónomo, de suerte que la providencia en que se decide tiene efectos de Sentencia Judicial.
- ii. Es un Control Automático, en la medida que la norma le impone el deber a la autoridad que expide el Acto, de remitirlo a la Autoridad Judicial competente (Consejo de Estado o Tribunales Administrativos) dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición, empero, si tal situación no acontece la norma le concede al Juez Contencioso la facultad de aprender el conocimiento de dicha actuación de manera oficiosa.

- iii. Es autónomo en la medida que el Juez contencioso puede pronunciarse independientemente del momento en que lo haga la Corte Constitucional sobre el Decreto que declara el Estado de Excepción y los demás Decretos Legislativos expedidos por el Gobierno en desarrollo del mismo.
- iv. Es integral en la medida que el Juez Contencioso no solo se limita a la confrontación del Acto Controlado con las normas superiores, a fin de estudiar su sujeción a las mismas, el análisis debe conllevar además un estudio sobre la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

4. Examen de legalidad del acto del DECRETO N°085 DEL 7 DE ABRIL DE 2020

4.1 De los Estados de Excepción y su relación con el Control Inmediato de Legalidad

La figura del Estado de Excepción es propia del constitucionalismo iberoamericano y está presente casi que con igual redacción los textos constitucionales de España^[5], México^[6] y Chile^[7], teniendo como patrón común la concesión de facultades extraordinarias al poder ejecutivo para hacer cesar los efectos de aquellos hechos que transforman la normalidad del Estado y sus instituciones, además y como característica general el advenimiento de tales circunstancias permite la limitación de algunos derechos y garantías fundamentales de los ciudadanos. Es por ello, que tanto su declaratoria como su posterior ejecución se encuentran sometida a controles tanto políticos como judiciales en aras de mantener incluso en tiempos de crisis el sistema de pesos y contrapesos propio del Estado de Derecho.

En el caso Colombiano el constituyente de 1991 estableció en los artículos 212, 213 y 215 superiores la figura de los Estado de Excepción cuya génesis se remonta a los distintos textos constitucionales que antecedieron a la actual Carta Magna bajo la premisa del llamado “*Estado de Sitio*”^[8], siendo estos un mecanismo jurídico utilizado por el Ejecutivo Nacional en tiempos de anormalidad para conjurar los efectos de distintas situaciones como pueden ser la guerra exterior, la conmoción interior o las emergencias sociales, económicas y ecológicas, que afectan directamente el normal desarrollo de la vida social de los colombianos.

Conforme a los parámetros consagrados por el Constituyente en los artículos predichos una vez se invoca cualquiera de los Estados de Excepción el Gobierno Nacional queda revisto de la facultad excepcional- legislativa, la cual le permite expedir Decretos- Legislativos para conjurar los efectos de la situación causante del Estado de Excepción, cabe anotar, como bien lo indicó el señor agente del Ministerio Público la adquisición temporal por parte del Ejecutivo de la competencia excepcional- legislativa no lo despoja de sus competencias ordinarias como máxima autoridad administrativa y puede que para conjurar la crisis emplee tanto las facultades extraordinarias como las ordinarias que siempre le asisten.

Es de anotarse que el Constituyente y el Legislador estatutario establecieron una serie de controles para mantener incluso en tiempos excepcionales el sistema de pesos y contrapesos, de suerte que corresponde al Congreso de la Republica el ejercicio del Control Político al Gobierno sobre las razones que conllevan a la declaración del Estado de Excepción y las medidas por este adoptadas con ocasión del último.

Por su parte el control de constitucionalidad tanto del Decreto- Legislativo mediante el cual el Gobierno declara el Estado de Excepción (Que bien puede considerarse como auto habilitante) y los distintos Decretos que de esta naturaleza y en ejercicio de la facultad excepcional- legislativa expide el Ejecutivo para conjurar la situación excepcional; fue confiado a la Corte Constitucional.

Ahora bien, al Juez Contencioso Administrativo los artículos 20 de la Ley 137 de 1994^[9] y 136 del CPACA le concedieron la competencia para ejercer el Control Inmediato de Legalidad sobre los Actos Administrativos de Carácter general dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, mecanismo judicial cuyas características y particularidades ya fueron objeto de pronunciamiento por parte de esta Sala Plena en los acápites que preceden. Solo corresponde decir en este estado que la procedencia del Control Inmediato está supeditada a 2 presupuestos básicos que a saber son: I) Que el Acto controlado sea de carácter general y II) Que desarrolle las medidas que sean dictadas vía Decreto Legislativo durante la vigencia de los Estados de Excepción.

4.2. De la procedencia del Control Inmediato de Legalidad frente al Decreto N°085 del 7 de abril de 2020 expedido por la Alcaldesa Municipal de Puerto Escondido.

Como bien se indicó en los párrafos que preceden la procedencia del Medio de Control está sujeta a dos presupuestos que a saber son: I) Que el Acto controlado sea de carácter general y II) Que desarrolle las medidas que sean dictadas vía Decreto Legislativo durante la vigencia de los Estados de Excepción, así lo ha expuesto el H. Consejo de Estado en reciente providencia en la cual expuso “*De acuerdo con lo anterior, es claro que el control inmediato de legalidad asignado a la jurisdicción contencioso administrativa, y en particular al Consejo de Estado, a través de su Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, se ejerce respecto de los actos de carácter general dictados en ejercicio de función administrativa que constituyan el desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción*”^[10] y sobre la naturaleza de este tipo de Actos Administrativos precisó “*Por su parte, los actos que desarrollan las medidas de carácter legislativo excepcional (contenidas en decretos legislativos), dictadas al amparo de la declaratoria del estado de excepción, son actos expedidos en ejercicio de función administrativa. Su propósito es reglamentar estos decretos legislativos, y sobre ellos recae el control inmediato de legalidad, el cual se consideró pertinente en razón a que fueron dictados, no como expresión de una facultad administrativa ordinaria de reglamentación de leyes del Congreso de la República, sino para*

desarrollar actos dictados al amparo de una facultad legislativa excepcional ejercida por el Presidente de la República^[11].

De acuerdo con lo expuesto en precedencia y a fin de verificar la procedencia del Medio de Control frente al Acto traído a Control de este Pleno, estima la Colegiatura que se supera el primer presupuesto en la medida que el Decreto N°085 expedido por la Alcaldesa Municipal de Puerto Escondido se trata de un Acto Administrativo de carácter general.

En lo que atañe al segundo presupuesto estima la Colegiatura que este también se supera en la medida que el Acto objeto del presente control desarrolla las disposiciones que el Gobierno Nacional expidiera en el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020^[12] norma que fuera expedida en desarrollo del Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el señor Presidente de la Republica en ejercicio de los presupuestos contemplados en el artículo 215 superior y mediante el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020.

Conforme a lo anterior resulta procedente para esta Sala Plena proceder al estudio de fondo del Acto Controlado.

4.3. Análisis de Fondo

4.3.1. Antecedentes del Acto Controlado

Si bien el Despacho de la señora Magistrada Sustanciadora no solicitó como prueba los antecedentes administrativos del Acto Controlado, no es menos cierto que el Decreto N°085 del 7 de abril de 2020 expedido por la Alcaldesa Municipal de Puerto Escondido desarrolla las disposiciones emanadas del Gobierno Nacional vía excepcional- legislativa en el Decreto 461 de 2020 en el 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, de suerte, que son antecedentes facticos del Acto Controlado la emergencia sanitaria que sufre el país con ocasión de la pandemia originada por el Nuevo Coronavirus Covid-19 declarada como tal desde el 12 de marzo de 2020^[13]. En ese mismo sentido los antecedentes jurídicos del Acto Controlado lo constituyen no solo el Decreto desarrollado^[14], sino también el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 mediante el cual el Gobierno Nacional en desarrollo del artículo 215 declaró el Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

4.3.2. De la Relación de Conexidad entre el Acto Controlado y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Excepción

El Estado de Excepción que sirve de marco para el presente control lo comporta el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Señor Presidente de la

Republica Iván Duque Márquez, mediante Decreto N°417 del 17 de marzo de 2020 a fin de hacer frente en la Republica a la pandemia originada por el Nuevo Coronavirus Covid-19.

Dentro del marco jurídico predicho el Gobierno Nacional en desarrollo de la potestad excepcional- legislativa expidió el Decreto 461 de 2020 con el fin de facultar a los Gobernadores y Alcaldes entre otras cosas para reducir tarifas de impuestos, lo anterior para generar un mayor recaudo que permita contar a los entes territoriales con los recursos necesarios para afrontar los costos derivados de la emergencia tanto sanitaria como social que afronta el país a causa del Covid-19.

Así lo previó el Legislador excepcional cuando en los considerandos del mentado Decreto estimó: *“Que los afectos económicos negativos generados por el Nuevo Coronavirus Covid-19 requieren de la atención y concurso de las entidades territoriales a través de la adopción de medidas extraordinarias que contribuyan a financiar las acciones para enfrentar las consecuencias adversas económicas y sociales generadas por esta pandemia, así como mitigar sus efectos”.*

Ahora bien, la norma excepcional en comento reviste a los gobernadores y alcaldes de unas precisas facultades para disminuir las tarifas de los tributos sin el previo trámite ante la corporación departamental o municipal, es decir, excepciona la regla general que en materia tributaria consagra el artículo 388 Constitucional. Así lo consideró el Gobierno Nacional cuando al interior del predicho Decreto 461 consideró *“Que si bien las entidades territoriales se encuentran facultadas para disminuir las referidas tarifas, ante la inmediatez con la que se requiere afrontar el impacto económico negativo en los hogares más vulnerables, se hace necesario facultar temporalmente directamente a los gobernadores y alcaldes para que, si lo consideran pertinente, reduzcan las tarifas fijadas sin necesidad de acudir a las asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales”.*

El Acto aquí controlado, a saber, el Decreto N°085 de 2020 expedido por el Despacho de la Alcaldesa de Puerto Libertador, hace uso de las facultades concedidas por el Legislador Excepcional y adopta medidas en tal dirección dentro del territorio municipal.

Bien puede predicarse entonces que existe conexidad plena entre el Decreto controlado y los motivos que originaron la declaratoria del Estado de Excepción especialmente los contenidos en los Decretos legislativos 417 y 461 de marzo del corriente año.

4.3.3 De la conformidad del Acto controlado con las normas superiores que le sirven de fundamento

Se invocan como fundamentos del Acto Controlado los artículos 212, 213, y 215 de la Constitución, Las Leyes 136 de 1994 y 1551 de 2012, el Decreto Nacional 461 de 2020 y los Decretos Municipales N° 077 y 078.

En lo que atañe a la normativa constitucional si bien la génesis del Decreto se halla en el artículo 215 de la Constitución, consagratorio del Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica, no es menos cierto que los presupuestos de su invocación escapan a las competencias de los Alcaldes Municipales.

Por otra parte, las disposiciones generales contenidas en las Leyes 136 de 1994 y 1551 de 2012 resultan aplicables a la materia contenida en el Acto *sub censura* en tanto los asuntos tributarios competen al funcionamiento del Municipio, siendo el Concejo Municipal la entidad competencia para pronunciarse sobre los mismos en tiempos de normalidad institucional.

Ahora bien, la invocación del Decreto 461 de 2020 devenía vital en tanto es la norma que permite la adopción de las medidas desplegadas por la señora Alcaldesa de manera excepcional y transitoria.

Conforme a lo anterior se entiende una conformidad general del Acto con las disposiciones invocadas, lo anterior sin perjuicio del juicio de legalidad que se haga de cada uno de los artículos que conforman el mismo.

4.3.4 De la competencia de la autoridad que expide el Acto Controlado, de la realidad de los motivos y la adecuación a los fines.

La señora Alcaldesa del Municipio de Puerto Escondido devenía con competencia para adoptar las medidas dispuestas en el Acto examinado en tanto la facultaba expresamente el Decreto 461 de 2020.

En este sentido la Sala comparte el estudio hecho por el Ministerio Público en lo que atañe a la competencia territorial y temporal contemplada en el Acto Controlado, en tanto la primera se limita al Municipio de Puerto Escondido el cual es destinatario de las órdenes impartidas en el Decreto N° 085 y la segunda resulta adecuada en tanto la vigencia del Acto controlado está supeditada a la durabilidad de la emergencia sanitaria.

En lo que es propio a la realidad de los motivos, no vislumbra este Pleno situaciones ajenas o discordantes con la realidad, en tanto los motivos facticos y jurídicos expuestos en el Decreto controlado contienen veracidad.

4.3.5 De la Sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas

En lo que atañe a las formas el Acto Administrativo controlado es respetuoso de las mismas en tanto fue expedido por el funcionario que devenía competente y en observancia de las normas aplicables al asunto.

Se procede a continuación a realizar el estudio del contenido material del Acto Controlado, el mismo se hará de manera individual artículo por artículo en tanto la brevedad de los mismos lo permite.

El contenido del Artículo primero del Decreto N°085 es del siguiente tenor literal,

ARTICULO PRIMERO: *Otorgar de forma transitoria, un incentivo a los contribuyentes de los IMPUESTOS PREDIAL UNIFICADO E INDUSTRIA Y COMERCIO, del municipio de Puerto Escondido Córdoba, equivalente al quince por ciento (15%) en las tarifas, al momento de realizar el pago total de la obligación tributaria.*

PARAGRAFO 1°. *El incentivo de que trata este decreto, regirá a partir de la expedición del presente Decreto hasta el día 28 de abril de 2020.*

PARAGRAFO 2°. *La presente medida no se hará extensiva, a los intereses moratorios derivados del incumplimiento de los contribuyentes, por ello quedarán ajustados a los incentivos especiales otorgados mediante el Acuerdo No. 02 del 26 de febrero de 2020, sancionado mediante Decreto No. 061 del 28 de febrero de 2020.*

En lo que atañe al artículo primero vale decir que se adecua a lo ordenado por el Legislador excepcional en el artículo segundo del Decreto 461 de 2020, a pesar de que la Administración Municipal llamó "Incentivo" a lo que ciertamente fue ordenado como un alivio tributario para los contribuyentes de tributos departamentales y municipales.

El "incentivo" ordenado por la Administración Municipal consiste en una disminución en cuantía del 15% de las tarifas correspondientes a los impuestos predial unificado e industria y comercio, tributos que corresponden al orden municipal según lo disponen el artículo segundo de la Ley 44 de 1990^[16] y 32 de la Ley 14 de 1983^[17] respectivamente.

La disminución ordenada por la Alcaldesa Municipal de Puerto Escondido se amolda a los presupuestos previstos por el Legislador Excepcional en el Decreto 461, por cuanto, este último concedió a los Gobernadores y Alcaldes la facultad excepcional de reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales, sin precisar en qué monto o sobre que tributos precisos recaía tal facultad, quiere decir ello, que los Gobernadores y Alcaldes gozaban de un margen de discrecionalidad para determinar el monto de la reducción autorizada, de suerte que lo dispuesto por la Alcaldesa de Puerto Escondido en el entendido de ordenar una disminución del 15 % de las tarifas de los tributos ya dichos, obedeció a un juicio de proporcionalidad y conveniencia realizado por la administración municipal atendiendo a las necesidades tributarias del ente territorial que escapa a este control. Lo considerado anteriormente, permite vislumbrar la legalidad de lo normado en el artículo primero del Decreto controlado, por cuanto la Señora Alcaldesa actuó en apego de lo ordenado por el Gobierno Nacional en el Decreto Legislativo.

En lo que atañe al párrafo primero del artículo primero del Decreto *sub examine* en el cual la Alcaldesa Municipal de Puerto Escondido estableció la fecha límite de la medida de

reducción tarifaria, conviene precisar que el Gobierno Nacional en el Decreto 461 no estableció una fecha para el fenecimiento de dicha medida excepcional, lo cual se traduce en que los Alcaldes y Gobernadores gozaban de autonomía para indicar el tiempo de durabilidad de la misma, atendiendo a las necesidades propias de cada ente territorial. Por lo tanto, en ejercicio de esa autonomía, la Burgomaestre de Puerto Escondido dispuso el día 28 de abril de 2020 como fecha para el fenecimiento de la reducción tarifaria. Motivo por el cual, no se observa tacha de nulidad alguna que afecte la legalidad del párrafo en comento.

Con relación a la legalidad del párrafo segundo del artículo en estudio, se tiene que la administración dispuso *“La presente medida no se hará extensiva, a los intereses moratorios derivados del incumplimiento de los contribuyentes, por ello quedarán ajustados a los incentivos especiales otorgados mediante el Acuerdo No. 02 del 26 de febrero de 2020, sancionado mediante Decreto No. 061 del 28 de febrero de 2020”*.

Lo anterior no admite reproche toda vez que la habilitación concedida por el Legislador excepcional solo se limitó a una reducción de las tarifas de los tributos, sin que ella comportara *per se* una reducción a aspectos como intereses moratorios. Lo que significa, que la salvedad expuesta en el párrafo bajo estudio es adecuada, en la medida que condiciona lo relacionado a los intereses moratorios derivados del incumplimiento de los contribuyentes a la norma que ciertamente le es aplicable, a saber, el Acuerdo Municipal N°02 del 6 de febrero de 2020. En consecuencia, no se observa en el párrafo *sub examine* vicio de nulidad alguno.

El artículo segundo del Acto *sub examine* dispone:

ARTÍCULO SEGUNDO: *Ampliar los plazos fijados mediante el Acuerdo No. 02 del 26 de febrero de 2020, sancionado mediante Decreto No. 061 del 28 de febrero de 2020, para el pago de los intereses moratorios de los impuestos PREDIAL UNIFICADO E INDUSTRIA Y COMERCIO, quedando de la siguiente manera: Los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado e Industria y Comercio, propietarios o poseedores de predios o establecimientos en el municipio de Puerto Escondido, que declaren y/o paguen la totalidad del impuesto liquidado por el año gravable 2020 en las siguientes fechas: del 28 de abril al 30 de junio tendrán derecho a un descuento del impuesto a cargo del 100%, Del 01 julio al 31 julio tendrán derecho a un descuento del impuesto a cargo del 70% y del 1 de agosto al 31 de agosto tendrán derecho a un descuento del impuesto a cargo del 50%.*

La presente disposición en principio podría considerarse que está viciada de nulidad en tanto la Administración Municipal al ampliar los plazos para el pago de los intereses moratorios de los impuestos predichos los cuales habían sido fijados por el Concejo Municipal -órgano competente-, excedió sin lugar a dudas, la facultad otorgada por el Legislador Excepcional y por tanto invadió competencias que le son ajenas conforme lo establecido en el artículo 32 de la Ley 136 de 1994.

No obstante, para la Sala este artículo del decreto revisado fue convalidado, en aplicación de la regla jurisprudencial de la convalidación de los actos administrativos decantada por el Consejo de Estado, en el entendido que con posterioridad al Decreto Municipal el gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo de 2020, el cual en sus artículos 6 y 7 autoriza la ampliación de los plazos para el pago de los intereses moratorios causados sobre los tributos territoriales. Lo anterior, comporta un cambio en la legalidad del artículo estudiado y sana el vicio originalmente observado. Por consiguiente, será declarado ajustado a derecho

A su turno el artículo tercero del Acto *sub censura* dispone:

ARTICULO TERCERO: *Temporalidad. La anterior disposición, rige a partir de la fecha de su expedición y durante el tiempo en emergencia sanitaria, de conformidad con el artículo 3° del Decreto 461 de 22 de marzo de 2020.*

Del artículo en comento no avizora la Sala vicio de nulidad, en tanto, es acorde con el artículo 3ero del Decreto 461 de 2020, toda vez que la facultad otorgada a los Gobernadores y Alcaldes debe ejercitarse durante el término de la emergencia sanitaria. Lo que impone necesario declarar su legalidad.

Finalmente, el artículo siguiente que fue numerado como quinto en el Acto en estudio dispone:

ARTÍCULO QUINTO: *Derogatoria. El presente Decreto deroga aquellas normas de igual o inferior categoría que le sean contrarias.*

Como bien lo indicó el señor Agente del Ministerio Público, la expresión normativa contenida en tal artículo, es propia de la jerarquía normativa, de suerte, que la Sala no observa en ella, vicio de nulidad alguno que conlleve una declaratoria de nulidad.

4.4. Conclusión del Análisis

La Sala concluye en primer lugar que era procedente juzgar la legalidad del Decreto N°085 en tanto se daban los presupuestos propios del Control Inmediato de Legalidad.

En segundo lugar y luego del estudio de fondo, la Corporación concluye que se debe declarar ajustado a derecho el Decreto en estudio, en su totalidad.

V. DECISIÓN

Conforme a lo expuesto la Sala Adoptará las siguientes decisiones: I) Declarar la ilegalidad del Artículo segundo del Decreto *sub examine*. Y II) Declarar ajustado a derecho el contenido restante del Decreto examinado.

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

FALLA

PRIMERO: DECLARAR AJUSTADO A DERECHO el Decreto N°085 de 7 de abril de 2020 “Por medio del se modifica el plazo para el pago del impuesto predial unificado, industria y comercio y se suspenden términos de las actuaciones administrativas tributarias en el Municipio de Puerto Escondido Córdoba para la vigencia 2020” expedido por la Alcaldesa de dicha localidad, según se motivó.

SEGUNDO: Por Secretaría, realizar las notificaciones de rigor al representante legal del municipio de Cotorra y al Agente del Ministerio Público. Así mismo, comunicar esta decisión en el link “control automático de legalidad” habilitado por el Consejo Superior de la Judicatura en la página web de la Rama Judicial.

TERCERO: EJECUTORIADO este proveído **ARCHIVASE** el expediente, previa las anotaciones a las que hubiere lugar.

COMUNIQUESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

Se deja constancia que la presente providencia fue debatida, estudiada y aprobada por la Sala de Decisión en sesión virtual de la fecha.

Los Honorables Magistrados,



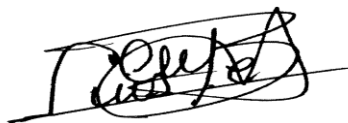
DIVA MARÍA CABRALES SOLANO
Magistrada



PEDRO OLIVELLA SOLANO
Magistrado



NADIA PATRICIA BENÍTEZ VEGA
Magistrada



LUIS EDUARDO MESA NIEVES
Magistrado