

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA

SALA SEXTA DE DECISIÓN

M. P.: Dr. JOSÉ MILLER LUGO BARRERO

Neiva, dieciocho (18) de junio de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ENTIDAD REMITENTE	MUNICIPIO DE PALERMO
ACTO	DECRETO No. 100-19-067 DE 2002
RADICACIÓN	41-001-23-33-000-2020-00285-00
DECISIÓN	SENTENCIA UNICA INSTANCIA
APROBADO EN SALA PLENA DE LA FECHA	ACTA No. 16

ASUNTO

Procede la Sala Plena de la Corporación a ejercer el Control Inmediato de Legalidad del Decreto No. 100-19-067 de 2020, expedido por la alcaldesa del municipio de Palermo, de conformidad con los artículos 136 y 185 del CPACA y 20 de la Ley 137 de 1994¹.

ANTECEDENTES

1. ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL

La alcaldesa del Municipio de Palermo – Huila, expidió el Decreto No. 100-19-067 del 1º de abril 2020, *“Por el cual que se modifican las fechas de pago de impuestos municipales y se brindan medidas adicionales y complementarias con ocasión al estado de emergencia económico social y ecológica generada por el covid-19”*, cuyo texto completo es el siguiente:

¹ Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia.

**DECRETO No.100-19-067 DE 2020
(01 DE ABRIL DEL 2020)**

"POR EL CUAL QUE SE MODIFICAN LAS FECHAS DE PAGO DE IMPUESTOS MUNICIPALES Y SE BRINDAN MEDIDAS ADICIONALES Y COMPLEMENTARIAS CON OCASIÓN AL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICO SOCIAL Y ECOLÓGICA GENERADA POR EL COVID-19"

LA ALCALDESA MUNICIPAL DE PALERMO – HUILA

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el artículo 315 de la Constitución Política, artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, Ley 1523 del 2012 y en uso de la facultad consagrada en el artículo segundo del Decreto 461 del veintidós (22) de marzo de 2020, expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, 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.

Que de conformidad con el artículo 209 de la Constitución Política, La función administrativa esta al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Que el artículo 315 de la Constitución Política señala como atribución de los alcaldes, conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y ordenes que reciban del Presidente de la República.

Que la Organización Mundial de la Salud - OMS, declaró el 11 de marzo del presente año, como pandemia el Coronavirus COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación, instando a

los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas con el fin de insistir en la mitigación del contagio.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, "Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus", en la cual se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al COVID-19 atendiendo a las recomendaciones de la OMS.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con fundamento en el artículo 215 la Constitución Política, el presidente de la Republica declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, por lo cual será aplicado un AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO para todos los habitantes del territorio nacional colombiano comprendido entre el 24 de marzo de 2020 iniciado a las 23:59 p.m hasta el 13 de abril de 2020 a las 00:00 a.m.

Que mediante el Decreto 418 del 18 de marzo 2020 se dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, señalando que la dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará en cabeza del presidente de la República.

Que El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, expidió el Decreto 461 de 2020 "Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020", dentro del cual consideró que:

"(...) Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, 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, podía declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica."

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, podía dictar

Parágrafo 2: IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO: El plazo máximo para la presentación y/o pago de la Declaración y Liquidación Privada Anual del Impuesto de Industria y Comercio y sus Complementarios gravable del 2020, se **AMPLIA** por el termino de Tres (03) Meses, contados a partir de la fecha de vencimiento para la presentación de la declaración, el cual vence el Treinta (30) de Abril de 2020.

El plazo para la presentación de la declaración y/o pagos del Impuesto, ampliado en este parágrafo no afectara el pago de contado, establecido en el artículo 565 del Estatuto Tributario Municipal.

Para efecto de la presentación de las declaraciones mensuales de retención en la fuente del impuesto de industria y comercia, sobretasas y estampillas, la presentación de la declaración podrá realizarse mediante el envío al correo electrónico haciendatesoreria@palermo-huila.gov.co

Dicha forma de presentación y/o pago también podrá hacerse para las declaraciones y liquidaciones privadas anuales del impuesto de Industria y Comercio y sus complementarios y para los demás impuestos territoriales.

La declaración, liquidación y/o pago del impuesto de Industria y Comercio y sus complementarios también se podrá efectuar a través del portal web <http://www.palermo-huila.gov.co/Ciudadanos/Paginas/Tramites-y-servicios-hacienda.aspx>

ARTICULO SEGUNDO. AMPLIAR el plazo para la presentación de la información tributaria a la que se refiere la Resolución 120.47.003 del 02 de Enero del 2020, por el termino de Tres (03) meses, contados a partir de la fecha de vencimiento para la presentación de la información.

ARTICULO TERCERO CONDONAR el pago del Canon de Arrendamiento por los meses de Marzo, Abril y Mayo de 2020 a los ocupantes de los locales comerciales de propiedad del Municipio de Palermo; ante los efectos económicos colaterales ocasionados por el COVID-19 por el cual se decretó el Estado de EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL y por el cual se ordenó el Aislamiento Preventivo Obligatorio en todo el territorio nacional.

ARTICULO CUARTO: CONCEDER un Descuento de Treinta (30%) en la Tasa al Servicio de Alumbrado Público para los usuarios del Municipio de Palermo (H) en los periodos de Facturación del Servicio correspondiente al mes de Abril, Mayo y junio de 2020; ante los efectos económicos colaterales ocasionados por el COVID-19 por el cual se decretó el Estado de EMERGENCIA

ECONOMICA, SOCIAL y por el cual se ordenó el Aislamiento Preventivo Obligatorio en todo el territorio nacional.

ARTICULO QUINTO: SUSPENDER por el termino de Tres (03) meses; el termino para la notificación de los actos administrativos, el termino para dar respuesta a actos administrativos por parte de contribuyentes y responsables cuyo término de respuesta se vence dentro del periodo de la cuarenta y los acuerdos de pago suscritos para el pago de impuestos, sanciones, intereses y tasas. En este evento no será procedente el cobro de intereses moratorios, por las cuotas que se venzan durante el periodo de suspensión.

ARTICULO SEXTO- AMPLIAR los plazos establecidos en los artículos 610, 611 y 612 del Estatuto Tributario Municipal, aprobados mediante Acuerdo No. 001 de 2020, frente a los Proceso Contencioso Administrativos en Materia Tributaria por el termino de Tres (03) meses contados a partir de las fechas establecidas en los artículos aprobados, sin que ello implique la pérdida de los beneficios tributarios establecidos, para los cuales se ampliaran en la siguiente forma:

- Ochenta (80%) de Descuento será aplicable hasta el 31 de Agosto de 2020, en los beneficios a los que se refieren los Artículo 610,611 y 612; siempre que el contribuyente cumpla con las condiciones establecidas en estos artículos
- Cuarenta (40%) de Descuento será aplicable desde el 01 de Septiembre de 2020 hasta el 31 de Octubre de 2020; siempre que el contribuyente cumpla con las condiciones establecidas en estos artículos

ARTICULO SEPTIMO - La sanción mínima podrá ser objeto de reducción de los beneficios tributarios, establecidos en los artículos 610 y 611 del Estatuto Tributario Municipal, cuando en un mismo proceso y por un mismo contribuyente o responsable, les sean impuestas dicha sanción por dos (02) o más procedimientos administrativos tributarios.

También aplicara lo previsto en este artículo para las demás sanciones, cuando por efectos de cuantificación de la sanción y/o reducción de la misma, esta sea igual a la sanción mínima.

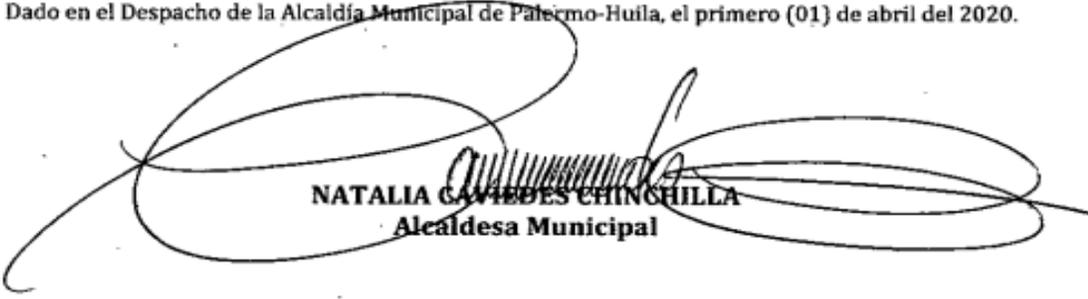
De igual manera la sanción mínima podrá reducirse, cuando el valor declarado y/o cuando los ingresos brutos identificados en un proceso de fiscalización sean iguales o inferiores al salario mínimo legal vigente anual para el año 2020.

ARTICULO OCTAVO: REMÍTASE copia del presente acto administrativo a la ELECTRIFICADORA DEL HUILA SA ESP y demás Autoridades o Dependencias Administrativas sobre las que produzca efectos las decisiones aquí contenidas o estén encargadas de realizar el respectivo seguimiento y vigilancia al cumplimiento de las medidas adoptadas en el presente Decreto, para su publicación y demás fines pertinentes.

ARTICULO NOVENO: VIGENCIA. El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en el Despacho de la Alcaldía Municipal de Palermo-Huila, el primero (01) de abril del 2020.



NATALIA CAVEDES CHINCHILLA
Alcaldesa Municipal

2. DEL TRÁMITE PROCESAL.

La alcaldesa del municipio de Palermo Huila, remitió el 14 de abril de 2020, por correo electrónico a la dirección ofjudneiva@cendoj.ramajudicial.gov.co, copia del Decreto 100-19-067 de 2020, para efectos del **control inmediato de legalidad**.

Mediante auto del 20 de abril de 2020 se avocó el conocimiento del asunto y se ordenó la fijación en lista por el término de 10 días para que los ciudadanos impugnaran o defendieran la legalidad del mismo; invitando a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema para que presentaran por escrito su concepto, se solicitó al municipio de Palermo que remitiera los antecedentes administrativos del acto y se ordenó correr traslado al Ministerio Público.

3. INTERVENCIONES.

Dentro del término antes indicado, el municipio de Palermo se pronunció y no se registró ninguna intervención ciudadana.

Sostiene la señora alcaldesa de Palermo que el acto goza de presunción de legalidad, en la medida que cumple las condiciones

esenciales de validez, como lo es el órgano competente, objeto, causa, finalidad y el procedimiento de expedición.

Que mediante el artículo primero, segundo y sexto se ajustaron los plazos que corresponde al pago de las rentas municipales del impuesto predial unificado, impuesto de industria y comercio RETEICA y el plazo para la presentación de la información tributaria, ampliando por el término de tres meses más contados a partir de las fechas inicialmente establecidas y que así mismo se aplicaron los plazos establecidos en los artículos 610, 611 y 912 del Estatuto Tributario Municipal, aprobados mediante Acuerdo No. 001 de 2020 por el mismo término.

Afirma que los ajustes se realizaron con sustento en los artículos 425 y 567 del Acuerdo 037 de 2012, modificado por el Acuerdo Municipal 001 de 2020, disponiendo la autorización al Gobierno Municipal para establecer los lugares y los plazos correspondientes a los pagos de impuestos y a la presentación de las declaraciones tributarias.

Con relación al descuento en la tasa al servicio de alumbrado público para los usuarios del municipio de Palermo en los periodos de facturación del servicio correspondiente al mes de abril, mayo y junio de 2020, manifiesta que otorgó esos descuentos con base en el artículo 2 del Decreto Legislativo 461 de 2020, que facultó a los alcaldes para reducir las tarifas de los impuestos territoriales.

Agrega que los artículos 338 y 287 de la Constitución Política disponen que las entidades territoriales pueden “*administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones*” y por eso, pueden adoptar decisiones relacionadas con el recaudo, la fiscalización, el control y la ejecución coactiva del tributo y en general, adoptar los reglamentos necesarios para su determinación individual, aspectos que corresponden a un fenómeno posterior y distinto al de la creación del tributo, como es el del recaudo o pago.

También expone que tratándose del acto administrativo la causa se identifica con el interés público, teniendo en cuenta que las medidas de prevención frente al covid-19 están afectando no solo a los contribuyentes de predios residenciales en estratos 1, 2 y 3, sino a todas las personas, incluyendo los sectores comerciales, las pequeñas, medianas y grandes empresas en general, por lo cual la administración municipal tomó la decisión de modificar las fechas para el pago de los impuestos municipales,

conforme a las normas citadas y otorgo algunos descuentos para conceder un alivio a los habitantes del municipio.

Por último, sostiene que la administración municipal busca que sus habitantes cuenten con el apoyo necesario para sostener el crecimiento de sus empresas y prevengan los riesgos que genera la crisis económica, finalidad totalmente armónica con los fines del Estado, particularmente los descritos en el canon 2 de la Constitución Política.

4. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El señor Procurador 153 Judicial II Administrativo de Neiva manifiesta que el acto enjuiciado si es plausible del medio de control de legalidad, por cuanto se expidió en desarrollo del Decreto Legislativo que declaró el Estado de excepción, así la competencia sea ordinaria.

Considera que dicho acto debe declararse nulo parcialmente en sus artículos tercero, quinto, sexto, séptimo y que respecto de los artículos primero, segundo y cuarto se encuentran ajustados a derecho.

Que el artículo primero no implica disminución en las proyecciones globales de recaudo para los impuestos predial e industria y comercio ni genera modificación en las tarifas, que se limita a modificar los plazos inicialmente definidos para ampliarlos, prórroga, que se encuentra justificada en los efectos que ha generado en la ciudadanía del municipio de Palermo, las medidas de distanciamiento social, aislamiento preventivo y confinamiento ordenadas para todo el territorio nacional y aplicadas en la entidad territorial.

Argumenta que, consultado el Estatuto Tributario del Municipio, se encuentra que determinar los sitios y fechas es una facultad radicada en la Alcaldía Municipal, determinar el sitio del pago del impuesto, pero no así los descuentos por pronto pago, lo que son establecidos por el Concejo Municipal de manera privativa.

Señala que la modificación realizada no varía los porcentajes de los descuentos y si bien inicialmente podría pensarse que ello desconoce el Estatuto Tributario Municipal y los acuerdos que reglamentan los descuentos para el impuesto predial, no puede perderse de vista que mediante Decreto Legislativo 461 de 2020 se facultó a los gobernadores y

alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales, medida que si bien no es la que se ejerce concretamente en el acto estudiado, como quiera que no hay rebaja en la tarifa, la prórroga del plazo es una medida que genera alivio a los contribuyentes y que no impacta el fisco en una proporción mayor, por lo que siguiendo un argumento “a fortiori” – “*a maori ad minus*” la norma estudiada se ajusta a derecho.

Respecto al artículo segundo, expone que está ajustado a derecho, pues simplemente posterga en el tiempo el plazo para presentar declaraciones tributarias, lo que en sí, solo implica una modificación al calendario tributario sin generar efectos en los elementos de los diferentes tributos, modificación justificada como una medida necesaria ante los efectos generados por la pandemia y las consecuentes medidas de restricción a la movilidad y de distanciamiento social aplicadas en todo el territorio nacional.

En relación al artículo tercero, considera que debe ser declarado nulo por desconocimiento de las normas en que debe fundarse, por ejercer una competencia excepcional sin fundamento normativo, desconociendo el régimen de contratación, sin estudios ni motivación, por ser una medida que no consulta el principio de igualdad, pues no beneficia a toda la población sino que causa un beneficio solo al grupo de arrendatarios de locales comerciales propiedad del municipio sin determinar puntualmente el grado de afectación que pueda estar sufriendo cada uno de ellos, siendo lo jurídicamente procedente que la administración en uso de los principios contractuales de buena fe, planificación, equilibrio económico, fuerza mayor e imprevisión, acudiendo a las circunstancias puntuales de la ejecución de cada uno y no ordenar vía decreto la condonación de los cánones sin estudio ni habilitación legal para ello, dentro de las funciones ordinarias de los Alcaldes, ni aun en el marco de excepción, no se encuentra habilitación alguna para que el alcalde disponga de los recursos públicos bajo la forma de condonación.

En punto del artículo cuarto, considera que se ajusta a derecho, por cuanto al gobierno municipal se le autorizó por vía excepcional, la disminución de tarifas de los tributos y la medida que se toma en el artículo concreta una disminución general en la tarifa, que se aplica toda la población en condiciones de igualdad y que se encuentra justificada en la necesidad de aliviar las cargas tributarias de manera igual entre los contribuyentes, quienes por ocasión de las medidas de confinamiento requieren este tipo de alivios.

De manera adicional, frente al artículo quinto anota que debe declararse nulo pues excede el límite temporal impuesto por el Decreto Legislativo 491 de 2020 artículo 6 que señala que la suspensión de términos no puede exceder el término fijado para la emergencia sanitaria.

En lo que tiene que ver con los artículos sexto y séptimo, considera que deben declararse nulos, pues el alcalde no está facultado por las normas de excepción para modificar el acuerdo que contiene el estatuto tributario de manera generalizada, sino solo para los temas puntuales referidos a las tarifas de impuestos territoriales, artículos que modifican un acuerdo municipal sin que el alcalde municipal esté autorizado para ello.

Apunta que la autorización dada por el Decreto Legislativo 460 de 2020 no es una competencia generalizada que pueda usarse para modificar todos los acuerdos municipales y lo referente a la suspensión de términos de los diferentes procedimientos administrativos no fue objeto de regulación por el decreto legislativo 491 de 2020 y su vigencia o extensión depende de lo allí normado y no puede exceder el término de la emergencia sanitaria.

Culmina explicando las características del control inmediato de legalidad, el marco normativo concreto del Estado de Excepción y la procedencia del presente medio de control inmediato de legalidad.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. COMPETENCIA.

De conformidad con lo dispuesto por 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 - Ley 1437 de 2011-, este Tribunal es competente para revisar los actos y medidas administrativas de carácter general que sean dictadas por las autoridades del orden territorial durante los estados de excepción y como desarrollo de los Decretos Legislativos que expida el presidente de la República.

En este caso, el Tribunal tiene competencia para ejercer dicho control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 300-19-067 de 2020, expedido por la alcaldesa del municipio de Palermo – Huila, como quiera que cumple los requisitos anteriores.

2. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a la Sala Plena de la Corporación determinar *¿si procede ejercer control inmediato de legalidad del Decreto 100-19-067 de 2020, expedido por la alcaldesa del municipio de Palermo – Huila, mediante el cual se modifican las fechas de pago de impuestos municipales y se brindan medidas adicionales y complementarias con ocasión al estado de emergencia económico social y ecológica generada por el covid-19 y si así fuere, definir si el mismo se ajusta al marco normativo vigente?*

Para resolver el planteamiento jurídico la Sala abordará los siguientes aspectos: **i)** Marco normativo del control Inmediato de Legalidad; **ii)** Declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecología; **iii)** caso concreto -aspectos formales y materiales-.

3. MARCO NORMATIVO DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

El Control Inmediato de Legalidad que debe ejercerse por la jurisdicción de lo contencioso administrativo sobre los actos que expidan los gobernadores y alcaldes en el ejercicio de las funciones en desarrollo de estados de excepción, aparece inicialmente regulado en el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 *“por la cual se reglamentan los estados de excepción en Colombia”*, así:

“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.”

En la sentencia C-179 de 1994, la Corte Constitucional precisó que:

“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.”

Así las cosas, el control inmediato de legalidad se interpreta como una especie de “revisión automática” que se cumple por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo luego de expedidas las medidas de carácter general dictadas por el gobierno nacional o territorial en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos legislativos expedidos con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, a fin de revisar si los mismos se ajustan a ese marco normativo de estado de excepción.

El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 estableció el control inmediato de legalidad en los siguientes términos:

“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 aprehenderá de oficio su conocimiento.” – Resaltado por la Sala -

Asimismo, en el artículo 151-14, *ibidem*, dispone que los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia 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, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan” (Se subraya).

Al respecto y en cuanto a los presupuestos mínimos para ejercer el control inmediato de legalidad sobre esta clase de actos administrativos, el Consejo de Estado señala:

“...es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un Decreto legislativo.”

El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la Ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los Decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción²” (Resaltado de la Sala).

Igualmente, en reciente decisión explicó:

“1. Es un verdadero proceso judicial, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994³ otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para tramitar dicho mecanismo de escrutinio o revisión de las medidas de carácter general, expedidas por las autoridades públicas nacionales y territoriales, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción. De ahí que la providencia que decida el control inmediato de legalidad es una sentencia judicial.

2. Es automático e inmediato, porque tan pronto se expide el correspondiente acto administrativo general para desarrollar los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, la autoridad pública de la cual emanó dicho acto, debe enviarlo a la jurisdicción contenciosa dentro de las 48 horas siguientes, para que se ejerza el control correspondiente, so pena de que la autoridad judicial competente asuma, de oficio, el conocimiento del asunto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.

3. Es autónomo, porque es posible que se controlen los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los Decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del Decreto que declara el Estado de Excepción y de los Decretos legislativos que expida el Presidente de la República para conjurarlo.

4. Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y con el propio Decreto legislativo, 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. Es de aclarar, que aunque en principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general expedido para desarrollar los Decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico, hay que tener en cuenta, que debido a la complejidad y extensión del ordenamiento jurídico, el control inmediato de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el proceso.

² Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. C.P.: Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Sentencia del 5 de marzo de 2012. Radicación 11001-03-15-000-2010-00369-00 (CA).

³ “Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”

4. *La Sala Plena del Consejo de Estado⁴ ha dicho, además, que el control es compatible con las acciones públicas de Nulidad Simple y Nulidad por Inconstitucionalidad, según sea el caso. De modo que el acto administrativo general expedido para desarrollar los Decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción puede demandarse posteriormente en Nulidad Simple o en Nulidad por Inconstitucionalidad, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.*

5. *Es un control participativo, pues, los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.*

6. *La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa (artículo 189 del CPACA), por cuanto 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. Entonces, 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 es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.”⁵*

En conclusión, el control inmediato de legalidad procede contra los actos administrativos de carácter general e impersonal que expidan las autoridades nacionales y territoriales en **desarrollo** de los Decretos Legislativos que se expidan durante los estados de excepción.

4. DECLARACIÓN DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA

Mediante la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, el cual encuentra fundamento en la declaratoria de pandemia del brote de la enfermedad COVID-19 por parte de Organización Mundial de la Salud (OMS) el día 11 de marzo del presente año; en dicha resolución el Ministerio el Salud y Protección Social ordenó a los jefes y representantes legales de las

⁴ Ver, entre otras, las siguientes sentencias: (i) Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez. (ii) Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549. (iii) Del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

⁵ Consejo de Estado. Sala Especial de Decisión Número 10. **Sentencia del 11 de mayo de 2020.** C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Rad. 11001-03-15-000-2020-00944-00.

entidades públicas y privadas adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

Posteriormente, el señor Presidente de la República, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 215, expidió el Decreto Legislativo 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 30 días calendario*”, con el fin de adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación de la Covid-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

En el mismo sentido y debido a la propagación de la enfermedad y la necesidad de continuar con las medidas implementadas, mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, el Presidente de la República decidió adicionar y dar continuidad al 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.

De igual manera, por medio del Decreto 749 de 2020 “*Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público*”, el Presidente de la República decidió ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas hasta las cero horas del día 1 de julio de 2020.

5. CASO CONCRETO.

La alcaldesa de Palermo – Huila, remitió a esta corporación el Decreto No. 100-19-067 del 20 de marzo de 2020, a efectos de control inmediato de legalidad, para lo cual la Sala abordará los aspectos formales y materiales del mismo así:

5.1. Aspectos formales.

En lo que tiene que ver con la parte formal del acto administrativo, es necesario verificar lo siguiente: **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.

5.1.1 Que se trate de un acto de contenido general.

De la lectura del Decreto No. 00-19-067 del 20 de marzo de 2020, se desprende que se cumple este supuesto, pues se trata y adopta medidas de carácter general y se aplica a todos los residentes de dicho municipio, modificando las fechas de pago de los impuestos que se recaudan y se cobran en dicho municipio y brinda medidas complementarias y adicionales a todos los residentes con ocasión al estado de emergencia económico social y ecológico generado por el covid-19.

5.1.2 Que corresponda al ejercicio de funciones administrativas.

La Constitución Política establece en el artículo 122 que no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y el 209 dispone que *“la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”*

En este caso, la Sala observa que los ordenamientos adoptados en el acto examinado por la alcaldesa de Palermo (H), se derivan del ejercicio de sus funciones administrativas constitucionales y legales propias de su cargo y por ello, se cumple el requisito formal referido.

5.1.3 Que se dicten en desarrollo de los Decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción:

El aludido Decreto 100-19-067 de 2020, se sustenta en las facultades constitucionales y legales establecidas en el artículo 315 de la Constitución Política, la Ley 136 de 1994, la Ley 1551 de 2012 y la Ley 1523 de 2012.

Asimismo, se precisa que hace referencia y acude directamente al Decreto 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”*, expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las atribuciones que le confieren el artículo 215 de la

Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Es así que el Decreto No. 100-19-067 de 2020, en consonancia con las instrucciones impartidas en dicho decreto legislativo y con base en la misma motivación y situación general sanitaria que se presenta en el país, adoptó concretas medidas administrativas tendientes a otorgar beneficios tributarios a los habitantes del municipio a fin de aliviar y superar la crisis que dio lugar a la declaratoria del estado de excepción, las cuales, como se verá a continuación, tienen fundamento constitucional y guardan relación directa y específica con el estado de emergencia declarado a través del Decreto 417 y 461 de 2020, por lo que, para la Sala se cumple el criterio de conexidad y la necesaria revisión legal por esta corporación a través del medio de control inmediato de legalidad.

5.2. Aspectos materiales

En este orden, siendo que procede el medio de control aludido, procede la Sala a examinar a fondo el contenido integral del Decreto 100 - 9-067 de 2020, expedido por la alcaldesa de Palermo (H), así:

En cuanto al **artículo primero**, la Sala considera que se ajusta a la ley, como quiera que simplemente modifica el calendario tributario del municipio de Palermo durante la vigencia del 2020 para el pago del impuesto predial unificado y el impuesto de industria y comercio y complementarios, extendiendo las fechas límites para los referidos pagos, para el caso del impuesto predial, hasta el 31 de agosto de 2020, sin afectarse el porcentaje de descuento del 15% sobre el valor del mismo y segundo pago sin descuentos para el 31 de diciembre de 2020 y para la presentación y/o pago de la declaración y liquidación privada anual del impuesto de industria y comercio y sus complementarios gravables del 2020 por el término de tres meses contados a partir de la fecha de vencimiento de la declaración (30 de abril de 2020) y de igual manera establece que las declaraciones mensuales de retención en la fuente del impuesto de industria y comercio, las declaraciones y liquidaciones privadas anuales del impuesto de industria y comercio y sus complementarios se podrá presentar a través del portal web de la Alcaldía.

Como se indicó antes, el Presidente de la República de Colombia con la firma de todos los ministros, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de

marzo de 2020, “*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional*”, expidió el **Decreto 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*”, y en el mismo dispuso expresamente lo siguiente:

“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 concejo municipales. Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuesta les 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. (...)*”

Igualmente, bien se sabe que la **Ley 137 de 1994** “*Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia*”⁶ dispone en el inciso segundo del artículo 1° que los Estados de Excepción solo se regirán por las disposiciones constitucionales, los tratados o convenios internacionales sobre derechos humanos incorporados al ordenamiento jurídico nacional, y las leyes estatutarias correspondientes.

Sobre el impuesto predial, se tiene que el artículo 2° de la Ley 44 de 1990 “*Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la*

⁶ Publicado en el Diario Oficial No.41379 de junio 3 de 1994.

propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias”; señala que el predial unificado es un tributo municipal igual que el impuesto de industria y comercio (artículo 32 de la Ley 14 de 1983), de suerte que su administración, recaudo y control le corresponde a los respectivos entes territoriales y en lo tocante con la fijación de la tarifa, precisa que le corresponde a los concejos, en forma progresiva y diferencial (teniendo en cuenta el estrato socioeconómico, el uso del suelo, el sector, entre otros), siendo el **recaudo** competencia del ejecutivo municipal.

Conforme a lo anterior es claro que como el impuesto predial unificado y el ICA son tributos locales, la decisión de ajustar el calendario tributario para su recaudo está dentro de las competencias ordinarias otorgadas por la Ley y la Constitución a los alcaldes, sin embargo, como tales facultades fueron objeto de reglamentación mediante decreto legislativo expedido en desarrollo del Estado de Excepción y el acto objeto de revisión contempló e hizo uso de esas facultades aludiendo expresamente a lo previsto en tal decreto legislativo, se concluye que disposición se ajusta al ordenamiento jurídico ordinario y excepcional.

Ahora, respecto del **artículo segundo** que amplía el plazo para presentar las declaraciones tributarias por el término de tres meses contados a partir de la fecha del vencimiento para la presentación de la información, se tiene que el artículo 425 del Acuerdo No. 037 de 2012 *“por medio del cual se actualiza el Estatuto Tributario del municipio de Palermo Huila”* contempla lo siguiente: *“LUGAR Y PLAZOS PARA PRESENTAR LAS DECLARACIONES. Las declaraciones tributarias deberán presentarse en los lugares y dentro de los plazos, que para tal efecto señale el Gobierno Municipal como calendario tributario. Así mismo establecerán los plazos para cancelar las cuotas del respectivo impuesto”* y el artículo 567 previó: *“OPORTUNIDAD PARA EL PAGO. El pago de los impuestos municipales deberá efectuarse en los plazos establecidos para el efecto, por el gobierno Municipal, las ordenanzas o la ley.”*

De lo anterior se infiere que la ejecutiva municipal de Palermo - Huila-, ejerció en debida forma sus facultades legales y excepcionales conferidas en el decreto legislativo 461 de 2020, pues en el mencionado Acuerdo municipal expedido por el Concejo Municipal de Palermo, el “el gobierno municipal”, en tiempo de paz o en tiempos de normalidad institucional, tiene la facultad para establecer o fijar los plazos para presentar las declaraciones tributarias de los impuestos y puede postergar o extender los plazos para el pago de los mismos, y por tanto, es claro que tales facultades no pueden considerarse exorbitantes o usadas con

desviación de poder o que atenten contra el ordenamiento jurídico vigente o que limite los derechos fundamentales u otros derechos de los ciudadanos, pues por el contrario, la medida tiene la finalidad de conjurar la crisis económica y social que se presenta en el municipio de Palermo, pues lo que se pretende es conceder un alivio tributario a la ciudadanía, por lo menos, otorgando más tiempo para el recaudo de los impuestos, bajo el entendido que tal modificación del calendario tributario no afectará las finanzas ni la capacidad de pago de la entidad.

El **artículo tercero** del aludido Decreto No. 100-19-067 de 2020 expedido por la alcaldesa de Palermo, señala: “**CONDONAR** el pago del Canon de Arrendamiento por los meses de Marzo, Abril y Mayo de 2020 a los ocupantes de los locales comerciales de propiedad del Municipio de Palermo; ante los efectos económicos colaterales ocasionados por el COVID-19 por el cual se decretó el Estado de EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL y por el cual se ordenó el Aislamiento Preventivo Obligatorio en todo el territorio nacional.

Al respecto considera la Sala que esta disposición no se ajusta a la normatividad legal vigente e invade facultades propias del Concejo Municipal de Palermo -Huila, puesto que la condonación no es una figura autorizada constitucional o legalmente a los alcaldes municipales, o por el Decreto que declara la emergencia económica social y ecológica, o los proferidos con ocasión y en desarrollo del mismo y porque además, no se evidencia que se cumplan los principios de finalidad, necesidad y proporcionalidad que debieron exponerse y ponerse de manifiesto para conceder dicho beneficio a los arrendatarios de tales inmuebles y pese a que se indica que está encaminada a conjurar las causas de la crisis que generó la declaración de la emergencia económica.

De tal manera que esta parte del acto objeto de revisión legal, será anulada y/o dejada sin efectos legales, debiendo la autoridad administrativa disponer lo necesario para recaudar los recursos presupuestales previstos en estos contratos de arrendamiento.

Ahora, en relación al **artículo cuarto**, en el que se concede el descuento del 30% en la tasa del servicio de alumbrado público para los usuarios del municipio de Palermo, en los periodos de facturación del servicio correspondiente al mes de abril, mayo y junio de 2020, ante los efectos económicos colaterales ocasionados por el COVID 19, por el cual se decretó el Estado de Emergencia, Económica y Social, considera la Sala que se ajusta plenamente a las facultades legales y constitucionales con que cuenta la señora alcaldesa.

En efecto, el artículo 338 de la Constitución Política establece que, en tiempo de paz, la determinación de los tributos se condiciona a los principios de reserva de ley y de representación popular; significando ello, que será creado por ley del Congreso y adoptado en las entidades territoriales por los organismos de representación popular como son las asambleas y los concejos.

ARTÍCULO 338. *En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.*

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

El artículo 215 ib., dispuso:

“ARTÍCULO 215. *Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.*

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

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

(...)”

Así mismo, la Ley 137 de 1994 "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia". en su artículo 47 dispone:

“ARTÍCULO 47. Facultades. En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado.

Parágrafo. Durante el Estado de Emergencia, el Gobierno podrá establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos casos las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.”

Sobre la posibilidad de reducción de tributos, eliminación de condiciones para la imposición o amnistías tributarias, la Corte Constitucional ha señalado:

“3.3.6. A partir de los anteriores referentes, en la Sentencia C-833 de 2013 este tribunal sintetizó su doctrina sobre las condiciones de constitucionalidad de las amnistías tributarias, en los siguientes términos:

*(i) Con independencia de la denominación que en cada caso adopten, se está en presencia de una amnistía tributaria cuando, ante el incumplimiento de obligaciones tributarias, se introducen medidas ya sea para **condonar**, de manera total o parcial, dicha obligación, o bien para inhibir o atenuar las consecuencias adversas (investigaciones, liquidaciones, sanciones), derivadas de tal incumplimiento. Estas medidas buscan generar un incentivo para que el contribuyente moroso se ponga al día con sus obligaciones y ajuste su situación fiscal a la realidad. Es por ello que, aunque en la mayoría de sus pronunciamientos sobre el tema las expresiones “amnistía” y “saneamiento” han sido entendidas como sinónimos, en otras la Corte ha precisado que las amnistías tributarias constituyen un instrumento de saneamiento fiscal, en tanto a través de aquellas se busca regularizar la situación de quienes se encuentran por fuera de la norma.⁷ La Corte ha diferenciado las amnistías, que presuponen la infracción previa de una obligación tributaria, de las **exenciones tributarias**, entendidas estas últimas como instrumentos de política fiscal a través de los cuales se impide el nacimiento de la obligación tributaria en relación con determinados sujetos o se disminuye la cuantía de dicha obligación.⁸*

⁷ Tal es el caso de la sentencia C-260 de 1993.

⁸ En la sentencia C-511 de 1996 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz), se establece la diferencia entre exenciones y saneamientos (equiparados en esta providencia a amnistías tributarias) en los siguientes términos:

“La exención se refiere a ciertos supuestos objetivos o subjetivos que integran el hecho imponible, pero cuyo acaecimiento enerva el nacimiento de la obligación establecida en la norma tributaria. Gracias a esta técnica desgravatoria, con criterios razonables y de equidad fiscal, el legislador puede ajustar y modular la carga tributaria - definida previamente a partir de un hecho o índice genérico de capacidad económica -, de modo que ella consulte atributos concretos del sujeto gravado o de la actividad sobre la que recae el tributo. Se concluye que la exención contribuye a conformar el contenido y alcance del tributo y que no apareja su exigencia.

La diferencia de la exención con el saneamiento o amnistía, de acuerdo con lo expuesto, puede ilustrarse de múltiples maneras. Mientras que el contribuyente, beneficiario de una exención, por ejemplo, resta su monto del valor de la renta gravable, a la cual luego se aplica la tarifa impositiva correspondiente, la persona amnistiada cancela la suma adeudada por concepto de un tributo, pero deja de pagar otras sumas que en estricto rigor debía pagar por verificarse y concretarse en su caso la obligación tributaria. En suma, la exención da lugar a la realización del hecho imponible, pero impide la actualización del impuesto; el saneamiento o amnistía, por su parte, se predica de obligaciones tributarias perfeccionadas

(ii) *Las amnistías tributarias comprometen, prima facie, los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria, pues los incentivos previstos para que los contribuyentes incumplidos se pongan al día con el fisco pueden llegar a desequilibrar el reparto equitativo de las cargas públicas, en detrimento de quienes han satisfecho de manera completa y oportuna sus obligaciones.*⁹

(iii) *Si bien en el corto plazo las amnistías permiten alcanzar valiosos objetivos de política fiscal, en tanto facilitan el recaudo y amplían la base tributaria sin incurrir en los costos que generan los mecanismos de fiscalización y sanción, cuando se transforman en práctica constante pueden desestimular a los contribuyentes de cumplir a tiempo con sus obligaciones tributarias, ante la expectativa de aguardar hasta la próxima amnistía y así beneficiarse de un tratamiento fiscal más benigno del que se dispensa a quienes atendieron sus obligaciones puntualmente. La proliferación de este tipo de mecanismos puede conducir a que, en términos económicos, resulte irracional pagar a tiempo los impuestos.*¹⁰

(iv) *De ahí que resulten inadmisibles las amnistías generalizadas y desprovistas de una justificación suficiente. Corresponde al legislador acreditar la existencia de una situación excepcional que amerite la adopción de este instrumento de política fiscal, como también aportar elementos que evidencien la idoneidad y necesidad, e igualmente que la afectación que de ella pueda derivarse para los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria se vea compensada por su contribución para superar la situación excepcional que se busca afrontar a través de la amnistía tributaria. Allí donde el legislador no aporte tal justificación, en todo caso corresponde a la Corte examinar la constitucionalidad de la medida, para lo cual ha empleado el test de razonabilidad o principio de proporcionalidad.*¹¹

(v) *En aplicación de estos criterios, la Corte ha declarado inconstitucionales aquellas medidas que: a.) son genéricas en el sentido de no fundarse en situaciones excepcionales específicas y benefician indiscriminadamente a quienes han faltado a sus obligaciones tributarias (por no declarar todos sus bienes o no pagar a tiempo los impuestos), a través de un tratamiento más benigno del que se dispensa a los contribuyentes cumplidos (sentencias C-511 de 1996, C-992 de 2001 y C-1114 de 2003)¹²; b.) establecen un tratamiento más favorable para los deudores morosos que no han hecho ningún esfuerzo por ponerse al día, respecto del que se otorga a aquellos que han manifestado su voluntad de cumplir suscribiendo acuerdos de pago o cancelando sus obligaciones vencidas (C-1115 de 2001).*¹³

(vi) *Por el contrario, ha encontrado ajustadas a la Constitución aquellas medidas que: a.) responden a una coyuntura específica a través de estímulos tributarios para quienes se dedican a una actividad económica en situación de crisis (C-260 de 1993)¹⁴; b.) alivian la situación de los deudores morosos sin que ello implique un tratamiento fiscal más beneficioso del que se otorga a los*

y plenamente exigibles, respecto de las cuales ex ante no se ha dispuesto por la ley ninguna circunstancia objetiva o subjetiva capaz de reprimir su nacimiento”.

⁹ Sentencias C-511 de 1996, C-992 de 2001, C-1115 de 2001, C-1114 de 2003.

¹⁰ Sentencias C-511 de 1996, C-992 de 2001.

¹¹ Sentencias C-511 de 1996 y C-1115 de 2001.

¹² Para una síntesis de estos casos, ver los numerales 20, 21 y 23 de la parte motiva de esta providencia.

¹³ Ver numeral 22 de la parte motiva de esta providencia.

¹⁴ Para una síntesis de este caso ver el numeral 19 de la parte motiva de esta providencia.

contribuyentes cumplidos (C-823 de 2004)¹⁵; c.) facilitan la inclusión de activos omitidos o pasivos inexistentes, pero sometiéndolos a un régimen más gravoso del que habría correspondido en caso de haber sido declarados oportunamente y sin renunciar a la aplicación de sanciones (C-910 de 2004).¹⁶

(vii) En los casos en que la Corte ha declarado la inconstitucionalidad de normas que establecen amnistías tributarias, los efectos de su decisión han sido a futuro, con el fin de no afectar los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas bajo su vigencia.¹⁷ ... ”¹⁸ (Subraya este Tribunal)

En ese orden de ideas, es claro que, durante los estados de excepción, como el que enfrenta el país, se faculta al Gobierno Nacional para **crear o modificar tributos** a través de decretos legislativos, con la finalidad de solucionar la crisis que dio lugar a la declaración del estado de excepción, medidas que deberán ser de carácter temporal y tener conexidad entre la creación o modificación de los tributos y las causas invocadas como fundamento de la declaración de emergencia¹⁹ y responder a una coyuntura específica para aliviar la carga tributaria de quienes se dedican a una actividad económica en situación de crisis o incluso reducir el impuesto a pagar de los deudores morosos sin que ello implique un tratamiento fiscal más beneficioso del que se otorga a los contribuyentes cumplidos.

Como fue expuesto, en el marco del *estado de excepción* declarado por el Decreto 417 de 2020, el Presidente de la República expidió el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, y autorizó “(...) *temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales (...)*”, advirtiendo que para dicho efecto no se requiere contar con la autorización de las asambleas ni de los concejos, y que esa facultad solo se puede ejercer durante el estado de emergencia.

En el citado decreto legislativo, en el artículo 3 se señala que 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”*.

¹⁵ Ver numeral 24 de la parte motiva de esta providencia.

¹⁶ Ver numeral 25 de la parte motiva de esta providencia.

¹⁷ Sentencias C-511 de 1996, C-992 de 2001, C-1115 de 2001, C-1104 de 2003.

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-551 de 2015. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 35, 36, 37, 38 y 39 de la Ley 1739 de 2014. Referencia: Expedientes D-10621 y D-10627 (Acumulados). Actores: Héctor Andrés Falla Cubillos y Juan Esteban Sanín Gómez. Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

¹⁹ C-911 de 2010.

De lo expuesto, se deduce que el ejecutivo municipal en uso de las facultades derivadas de la declaratoria de emergencia económica y para conjurar la crisis que se deriva de la misma, si tiene la facultad para realizar el descuento del 30% en la tasa del servicio de alumbrado público para los usuarios del municipio de Palermo, y en consecuencia, se encuentra conforme al ordenamiento jurídico esta disposición.

Frente al **artículo quinto**, mediante el cual se suspende por tres meses, el término para la notificación de los actos administrativos, el término para dar respuesta a actos administrativos por parte de contribuyentes y responsables cuyo término de respuesta se vence dentro del periodo de la cuarentena y los acuerdos de pago suscritos para el pago de impuestos, sanciones, intereses y tasas, evento en el cual no será procedente el cobro de intereses moratorios por las cuotas que se venzan dentro del periodo de suspensión, y el **artículo sexto**, que dispuso “*AMPLIAR los plazos establecidos en los artículos 610, 611 y 612 del Estatuto Tributario Municipal, aprobados mediante Acuerdo No. 001 de 2020, frente a los Procesos Contencioso Administrativos en Materia Tributaria por el término de Tres [03] meses contados a partir de las fechas establecidas en los artículos aprobados, sin que ello implique la pérdida de los beneficios tributarios establecidos, para los cuales se ampliaran en la siguiente forma: Ochenta (80%) de Descuento será aplicable hasta el 31 de Agosto de 2020, en los beneficios a los que se refieren los Artículo 610,611 y 612; siempre que el contribuyente cumpla con las condiciones establecidas en estos artículos Cuarenta [40%) de Descuento será aplicable desde el 01 de Septiembre de 2020 hasta el 31 de Octubre de 2020: siempre que el contribuyente cumpla con las condiciones establecidas en estos artículos.*”, se considera que tales aspectos se derivan si duda alguna de la declaración de emergencia económica social y ecológica y del Decreto 461 de 2020 antes citado, y que en consonancia, con tales facultades, la señora alcaldesa estaba autorizada para conceder estos nuevos plazos y términos para adelantar las actuaciones administrativas relacionadas con el tema fiscal, como quiera que ello hace parte de la reorientación de los recursos en el marco de la emergencia sanitaria, para lo cual no era necesaria la autorización del concejo municipal, pues incluso, podía realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar.

Lo mismo ha de concluirse en relación con el **artículo séptimo**, en el que se concedió otro beneficio tributario a los habitantes del municipio de Palermo, el cual tiene relación directa y específica con la declaración de emergencia económica y como instrumento para conjurar la crisis económica de los habitantes del municipio.

En efecto, es claro que la reducción de la sanción mínima a imponer en los juicios fiscales que adelanta esa administración, establecidos en los artículos 610 y 611 del Estatuto Tributario Municipal, cuando en un mismo proceso y por un mismo contribuyente o responsable, les sean impuestas dicha sanción por dos (02) o más procedimientos administrativos tributarios, lo cual aplica para las demás sanciones, cuando por efectos de cuantificación de la sanción y/o reducción de la misma, esta sea igual a la sanción mínima y que podrá reducirse, cuando el valor declarado y/o cuando los ingresos brutos identificados en un proceso de fiscalización sean iguales o inferiores al salario mínimo legal vigente anual para el año 2020, está dentro de la competencia de los alcaldes y está prevista en la legislación excepcional como alivios tributarios y como ya se explicó antes, se trata de medidas con las cuales los alcaldes y gobernadores pueden conjurar los efectos de la pandemia declarada por la OMS.

6. Conclusión

Al examinarse la legalidad del Decreto 100-19-067 del 1º de abril de 2020, expedido por la alcaldesa de Palermo-Huila, encuentra la Sala que se halla ajustado a la normatividad legal vigente, excepto el artículo tercero, en cuanto dispuso condenar el pago de cánones de arrendamiento sin una clara especificación de los motivos y sin guardar la proporcionalidad y razonabilidad de tal disposición.

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR NULO el artículo tercero del Decreto 100-19-067 de 2020, expedido por la alcaldesa de Palermo-Huila, *“Por el cual que se modifican las fechas de pago de impuestos municipales y se brindan medidas adicionales y complementarias con ocasión al estado de emergencia económico social y ecológica generada por el covid-19”*, de conformidad con la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: DECLÁRASE ajustado a derecho el resto del **Decreto 100-19-067 de 2020**.

TERCERO: Por Secretaría notificar la presente providencia a la alcaldesa del municipio de Palermo – Huila y al Ministerio Público, a las cuentas de correo institucionales destinadas para tal efecto por cada entidad.

CUARTO: ORDENAR que se publique esta decisión en la página web de la corporación para el conocimiento general de la misma.

NOTIFÍQUESE

JOSÉ MILLER LUGO BARRERO
Magistrado Ponente

GERARDO IVÁN MUÑOZ HERMIDA
Magistrado

BEATRÍZ TERESA GALVIS BUSTOS
Magistrada – (Con salvamento parcial de voto)

RAMIRO APONTE PINO
Magistrado

ENRIQUE DUSSÁN CABRERA
Magistrado

JORGE ALIRIO CORTÉS SOTO
Magistrado - (Con salvamento parcial de voto)



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA

Neiva, veintitrés (23) de junio de dos mil veinte (2020)

SALVAMENTO DE VOTO DE: **JORGE ALIRIO CORTÉS SOTO**
RADICACIÓN : 410013333000-2020-00285-00
MEDIO CONTROL : CIL
ACTO REVISADO : DECRETO No. 100-19-067 DE 2020 PALERMO
No. : 06 COVID

He disentido parcialmente de la posición mayoritaria de la sala plena que declaró ajustado al ordenamiento superior el artículo 4º del Decreto No. 100-19-067 del 1º de abril 2020 expedido por municipio de Palermo, mediante el cual se concede un descuento del 30% en la tasa del servicio de alumbrado público para los usuarios del municipio de Palermo, durante los periodos de facturación de los meses de abril, mayo y junio de 2020, ante los efectos económicos colaterales ocasionados por el COVID-19, porque en mi sentir el artículo 2º del Decreto Legislativo 461 de 2020 no autorizó ese tipo de descuentos, al señalar:

“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”.

Así, como una cosa es reducir las tarifas que se cobran por el tributo o la tasa del servicio y otra muy distinta, es rebajar un porcentaje de las cuentas facturadas, en la medida que el decreto realizó lo segundo y no lo primero, se apartó del ordenamiento que invocó.

Adicionalmente, sin desconocer las afectaciones económicas que la pandemia a generado en la economía del mundo, el decreto no tiene suficiente justificación sobre el efecto económico que pretende obtener con ese ilegal descuento de lo facturado y en mi sentir no tiene relación con los fines señalados en el decreto 461 de 2020, situación que es similar al no cobro de los arrendamientos de los locales comerciales del municipio y que, contrario sensu, no fue encontrada

RADICACIÓN: 410013333000-2020-00285-00

ajustada a la legalidad.

Atentamente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Cortés', with a large, stylized initial 'J' and a horizontal line underneath.

JORGE ALIRIO CORTÉS SOTO

Magistrado.