

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
SECRETARIA

ESTADOS SISTEMA ORAL

15 DE JULIO DE 2020

Magistrado: Dr. EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS

2020-00443	CONTROL DE LEGALIDAD DECRETO 37 DE 16 DE ABRIL DEL 2020 ALCALDIA DE SAPUYES (N)	AUTO ABSTIENE DE REALIZAR CONTROL DE LEGALIDAD	13/07/2020
------------	--	---	------------

VER PROVIDENCIAS A CONTINUACIÓN





Tribunal Administrativo de Nariño Sala Unitaria de Decisión

MAGISTRADO PONENTE EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS

San Juan de Pasto, lunes, trece (13) de julio de dos mil veinte (2020)

INSTANCIA : ÚNICA
MEDIO DE CONTROL : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
RADICACIÓN : 2020 -00443
ACTO A REVISAR : DECRETO 037 DEL 16 DE ABRIL DE 2020,
RESPECTIVAMENTE, ALCALDÍA MUNICIPAL
DE SAPUYES (N)
ASUNTO : SE ABSTIENE DE HACER EL CONTROL
INMEDIATO DE LEGALIDAD

AUTO INTERLOCUTORIO

El Tribunal Administrativo de Nariño en Sala Unitaria, procede a resolver sobre el control inmediato de legalidad iniciado frente al Decreto N° 037 del 16 de 2020, *“POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETAN BENEFICIOS TRIBUTARIOS EN EL MUNICIPIO DE SAPUYES PARA LA VIGENCIA FISCAL 2020 DE CONFORMIDAD CON EL DECRETO NACIONAL 461 DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, proferido por el Alcalde Municipal de Sapúyes (N), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

I. PARTE DESCRIPTIVA

1. IDENTIFICACIÓN DEL TEMA DE DECISIÓN

1.1. Antecedentes procesales

- (i) Mediante auto proferido el 22 de abril de 2020, este despacho procedió a avocar conocimiento del mencionado acto y dispuso adelantar el trámite previsto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, ordenando, entre otras cosas, la publicación por el término de 10 días de un aviso a la comunidad en la página web de la Rama Judicial – Medidas Covid 19¹.
- (ii) A través de oficio 1563 de 2020 de 24 de abril del 2020, la Secretaria del Tribunal requirió a la Alcaldía Municipal de Sapúyes para que dé cumplimiento a las pruebas decretadas del auto antes mencionado, la que emitió respuesta el 05 de mayo del 2020.

¹ <https://www.ramajudicial.gov.co/web/control-de-legalidad-tribunal-administrativo-de-narino/avisos>

- (iii) Posterior a ello, se corrió el traslado al Ministerio Público para que rinda su concepto, y surtido lo anterior, la Secretaría de la Corporación el 03 de junio de 2020 pasó el asunto a despacho para que se dicte el respectivo fallo.
- (iv) Encontrándose el asunto para resolver de fondo, este despacho acoge lo decidido por la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño, en sesión virtual extraordinaria celebrada el 11 de mayo de 2020, tal como se pasa a explicar.

1.2. Acto sometido a control inmediato de legalidad

Mediante Decreto N° 037 del 16 de abril 2020, el Alcalde Municipal de Sapúyes (N), en uso de las atribuciones constitucionales y legales, en especial las que le confieren los Decretos 111 y 568 de 1996, así como los Decretos 417, 457 y 461 de 2020 expedidos por el Gobierno Nacional, ordenó modifica artículo 18 del acuerdo No. 036 de 2015 y artículo 64 del acuerdo No. 036 de 2015; a fin de evitar perjuicios económicos a los contribuyentes en relación al cobro de intereses y sanciones que se han generado a casusa de la emergencia sanitaria generada por el Coronavirus COVID -19.

En concreto, a través del acto en mención el mandatario local ordenó la modificación temporal de los siguientes artículos;

- Artículo 18 del Acuerdo No. 036 de 2015, conforme el cual se podría efectuar el “*pago del impuesto predial unificado*” del año fiscal en curso, hasta el día 30 de noviembre de 2020; igualmente la modificación de las fechas para acceder a los descuentos por pago oportuno del impuesto en mención, así mismo modificó el día en que empezara a contar la mora por el no pago de este impuesto, es decir a partir del día 1 de diciembre de 2020.
- Artículo 64 del acuerdo 036 de 2015, respecto a; sic- “*la declaración de impuesto de industria y comercio y su complementario impuesto de avisos y tableros en la vigencia 2020*” el cual debía presentarse y pagarse hasta antes del 31 de julio de 2020 de 2020; pasado esta fecha se verá inmerso en sanciones por extemporaneidad y los intereses de mora causados por retardo.

1.3. Intervenciones

1.3.1. Gobernación de Nariño²

Analiza los aspectos formales, objetivos y subjetivos propios del Decreto N° 037 del 16 de abril de 2020 proferido por la Alcaldía Municipal de Sapuyes (N), como expresión de la voluntad administrativa unilateral encaminado a producir efectos jurídicos, verificando que los mismos se cumplen en el presente asunto, si se tiene en cuenta que dicho acto administrativo se encuentra conforme con las normas

² Documento 6 del expediente electrónico

superiores, ya que se expidió en desarrollo de los Decretos Legislativos que tienen como finalidad conjurar los efectos de la pandemia generada por el COVID -19.

Precisa que es indiscutible que el decreto sometido al presente control de legalidad tiene por objeto disminuir las tarifas, ante la inmediatez de afrontar el impacto económico negativo en los hogares más vulnerables, por el pronto pago en determinadas fechas, conforme a las instrucciones proferidas por autoridades nacionales.

Razones las anteriores por las cuales solicita se declare la legalidad del acto sometido a control, por cuanto fue expedido en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de Decretos Legislativos expedidos por el Gobierno Nacional, sin exceder ni restringir las disposiciones legales que reglamenta, así como ninguna otra disposición del rango legal y constitucional.

1.3.2. Concepto Ministerio del Interior³

Guardo silencio.

1.3.3. Concepto Ministerio Público⁴

Dentro del término concedido para el efecto la Delegada del Ministerio Público ante esta Corporación – Procuradora 156 Judicial II para Asuntos Administrativos – rindió el respectivo concepto, en el que hace referencia al marco normativo y jurisprudencial de los estados de excepción, así como a la naturaleza y procedencia del control de legalidad.

En tal sentido, elabora un acápite en el que estudia el régimen legal aplicable a los municipios en materia de la modificación del presupuesto por parte de Alcaldes y Gobernadores, solo procede previa autorización del nivel central en vigencia de los estados de excepción.

Frente al análisis del Decreto 037 del 16 de abril de 2020, manifiesta dicho acto se expidió en el marco de la emergencia decretada por el Coronavirus – COVID -19 este ha generado limitaciones presupuestales, dando lugar a ampliar el plazo para declarar y pagar el impuesto de industria y comercio y el impuesto predial unificado; generando beneficios tributarios.

Por otra parte, considera que guarda conexidad con las normas de la declaratoria de emergencia y resultan proporcional, razón por la cual es obligación de la administración, adelantando beneficios tributarios.

En razón de lo anterior, solicita que se declare *“la legalidad del Decreto 037 del 16 de abril del 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Sapúyes – Nariño”*.

1.4 Solicitud Municipio de Sapúyes⁵

³ Documento 7 ibídem

⁴ Documento 6,1 ibídem

⁵ Documento 5,1 ibídem

La Alcaldía de Sapúyes, en el pronunciamiento frente a la legalidad del acto, informó que mediante Decreto 37A del 21 de abril de 2020, se derogó el decreto No. 037 del 16 de abril de 2020 que es objeto de estudio; en razón a que *“el Ejecutivo Municipal de Sapuyes – Nariño presentará un proyecto de acuerdo al Honorable Concejo Municipal de Sapúyes- Nariño , con el objeto de que se aprueben beneficios tributarios para la vigencia fiscal 2020”*; aclara que, el decreto objeto de estudio no surtió efecto alguno, en tanto que se publicó y no se recibió ninguna solicitud ni pago por parte de los contribuyentes, en razón a que la atención al público de manera personal está suspendida, en acatamiento de los diferentes actos administrativos emitidos por el Gobierno Nacional.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

II.1. Competencia

De conformidad con lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994; los artículos 136, 151- 14 y 185-1 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, corresponde al Tribunal Administrativo de Nariño, conocer en única instancia, del control inmediato de legalidad del acto administrativo remitido por la Administración Municipal de Sapúyes (N) en el asunto de la referencia.

II.2. El control inmediato de legalidad en el marco del estado de excepción denominado **“Emergencia Económica, Social y Ecológica”**.

De conformidad con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 Estatutaria de los Estados de Excepción en concordancia con los artículos 136 y 151 del C.P.A.C.A., el control inmediato de legalidad es el medio jurídico 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”*, previsto en la Constitución Política para examinar las medidas de carácter general que se emitan en ejercicio de la función administrativa, y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

Interpretando dicha normativa, el Consejo de Estado señaló ciertos requisitos para la procedibilidad del medio de control en comento, indicando:

(i) *“Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal”*;

(ii) *“Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante **la potestad reglamentaria**, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general”*;

(iii) *“Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de*

*excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política)”⁶.
(Subraya fuera de texto)*

Requisitos los anteriores que han sido reiterados por la Alta Corporación en recientes pronunciamientos⁷, con ocasión del estado de emergencia Económica, Social y Ecológica declarada en dos oportunidades por el Gobierno Nacional⁸, de los cuales se destaca el siguiente aparte contenido en el auto del 8 de mayo de 2020 con ponencia del Magistrado Ramiro Pazos Guerrero:

“Ahora bien, cuando los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA hacen alusión al control judicial de las “medidas de carácter general”, no se están refiriendo a todas las manifestaciones formales e informales de la actividad administrativa que se profieren en tiempos de normalidad, sino que el control inmediato de legalidad previsto en esas disposiciones y ejercido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo recae en disposiciones que, en tiempos de excepción, reúnen dos presupuestos: i) subjetivo (autoridad que lo expide), que el acto formal o informal sea expedido por una autoridad del nivel nacional o territorial; y ii) objetivo (situación fáctica en la que se establezca objeto, causa, motivo y finalidad), que el acto sea general, se expida en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los decretos legislativos durante el estado de excepción”. (Subraya fuera de texto)

Sobre el último de los requisitos citados, es preciso advertir que la procedencia del control inmediato de legalidad se encuentra sujeta a que el acto administrativo objeto de estudio contenga disposiciones que estén encaminadas a permitir la ejecución o aplicación de un decreto legislativo, pues en ello consiste su desarrollo, con lo que quedan excluidos del referido control las medidas que emiten las autoridades, ya sean del orden departamental o municipal, con base en las competencias que les otorga la Constitución, las leyes y los decretos reglamentarios del orden nacional, para ejecutar disposiciones diferentes a las que tienen el carácter de legislativas, proferidas por el gobierno nacional, con ocasión de las facultades consagradas en los citados artículos 214 y 215 de la Constitución.

Como es sabido el Presidente de la República, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica mediante Decretos 417 y 531 de 2020, con miras a atender la crisis económica y social derivada de la pandemia Covid-19, y en virtud de ello ha expedido varias medidas con carácter legislativo; según el artículo segundo del decreto ibídem, ordenó a los gobernadores y alcaldes que en el marco

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: Hernando Sánchez Sánchez, decisión de veintiséis (26) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00.

⁷ Entre otros pronunciamientos: el proferido el tres (3) de abril de dos mil veinte (2020), radicación número: 11001-03-15-000-2020-00954-00, Consejera Ponente: Marta Nubia Velásquez Rico; el diecisiete (17) de abril de dos mil veinte (2020), radicación número: 11001-03-15-000-2020-01135-00(CA)A, Consejero Ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas; el veinte (20) de abril de dos mil veinte (2020), radicación número: 11001-03-15-000-2020-00960-00(CA)B, Consejera Ponente: María Adriana Marín; el veintidós (22) de abril de dos mil veinte (2020), radicación número: 11001-03-15-000-2020-01225-00(CA)A, Consejero Ponente: César Palomino Cortés; el veintitrés (23) de abril de dos mil veinte (2020), radicación número: 11001-03-15-000-2020-01123-00(CA)A, Consejera Ponente: Rocío Araújo Oñate; el ocho (8) de mayo de dos mil veinte (2020), radicación número: 11001-03-15-000-2020-01467-00, Consejero Ponente: Ramiro Pazos Guerrero.

⁸ Decreto N° 417 del 17 de marzo de 2020 y Decreto 637 N° del 6 de mayo de 2020.

de sus funciones constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y ordenes necesarios para la debida ejecución de las medidas que fueron adoptadas por la alcaldía municipal con la expedición del Decreto No. 037 del 16 de abril 2020, por lo que en el estado en que se encuentra el presente asunto, corresponde al despacho verificar la naturaleza del decreto legislativo en los que se fundamentan las disposiciones territoriales que compete estudiar a este Tribunal, pues aquel debe cumplir con el requisito de conexidad al que hace referencia la Corte Constitucional en sentencia C-723 de 2015, que consiste en *“(i) que la medida de que se trate tenga como finalidad exclusiva la superación del estado de emergencia e impedir la extensión de sus efectos, siendo inadmisibles medidas con finalidades diferentes; y (ii) que dichas medidas tengan una relación directa y específica con los hechos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia”*.

II.3. Procedencia del control inmediato de legalidad del decreto 37 del 16 de abril de 2020, proferido por el Alcalde de Sapúyes

En el caso bajo estudio, el Señor Alcalde de Sapúyes (N) remitió el decreto 037 del 16 de abril de 2020, por medio del cual se *“Decretan beneficios tributarios en el municipio de Sapúyes para la vigencia fiscal 2020 de conformidad con el decreto nacional 461 de 2020 y se dictan otras disposiciones”* para que se haga el respectivo control de legalidad.

Las anteriores medidas fueron tomadas en ejercicio de las atribuciones constitucionales y legales que le confiere el 2° del artículo 315 de la Constitución Política, los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016⁹ y el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012¹⁰, modificadorio del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, así como las Resoluciones N° 385, 407 y 464 de 2020 y el Decreto Legislativo N° 457 de 2020, por medio de los cuales se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria y el mantenimiento del orden público tendientes a evitar la propagación de la enfermedad COVID 19.

En la parte motiva del acto administrativo en estudio, se hace referencia a la obligación de la administración de implementar acciones para evitar perjuicios económicos a los contribuyentes en relación al cobro de intereses y sanciones causadas por factores externos y de fuerza mayor que se originaron por la declaratoria de la emergencia sanitaria, acto que no modifica elementos sustanciales del impuesto predial y de industria y comercio.

No obstante, se puede verificar que este decreto no surtió efecto alguno, en tanto que la Administración manifiesta que no se publicito ni se recibió ninguna solicitud ni pagos, por parte de los contribuyentes; de ahí que una vez verificada las condiciones en las que fue expedido el Decreto, el burgomaestre en uso de sus facultades decidió derogar el Decreto 037 del 16 de abril de 2020 a través del Decreto 37 A del 21 de abril de 2020.

Por ende, la Administración a través de Decreto 37A del 21 de abril de 2020, establece que presentará un proyecto de Acuerdo al Honorable Concejo Municipal de Sapúyes – Nariño, con el objeto de aprobar beneficios tributarios para la vigencia

⁹ Decreto Ley - 1801 de 2016. Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, contiene normas respecto del manejo del orden público por parte del Alcalde municipal.

¹⁰ *“Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”*

fiscal 2020, toda vez que dicha Corporación instalaría nuevas sesiones ordinarias de conformidad con el artículo 136 de 1994.

En ese orden de ideas, observa el despacho que aunque el decreto 37 del 16 de abril de 2020 fue proferido durante la vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica adoptada mediante el Decreto N° 417 del 17 de marzo de 2020, y que en su contenido se cita el Decreto N° 457 de 2020, lo cierto es que el acto sometido a control inmediato de legalidad, no surtió efecto alguno, y ya ha perdido vigencia, por la derogatoria tacita de la cual fue objeto.

Así las cosas, teniendo en cuenta la solicitud impetrada por la Alcaldía Municipal de Sapúyes (N), frente al Decreto 037 no es susceptible del control inmediato de legalidad, toda vez que la administración ha revocado el acto y lo ha dejado sin efectos, por lo que por sustracción de materia, no le compete a esta Corporación realizar un análisis de fondo frente a dicho acto, ya que el mismo ha perdido vigencia, por lo anterior, la Sala se abstendrá de realizar dicho análisis, declarando la carencia de objeto por sustracción de materia.

Respecto de la carencia de objeto por sustracción de materia, el H. Consejo de Estado¹¹ ha precisado:

“Concluye la Sala que en este caso operó la sustracción de materia debido a que el acto demandado no surtió efectos jurídicos, lo cual hace que exista carencia actual de objeto para el estudio de su legalidad.

Sobre el particular, es importante tener en cuenta que la Sala Plena de esta corporación adoptó un criterio según el cual “De acuerdo con la jurisprudencia contencioso administrativa de esta Corporación, si las causas que originaron el ejercicio del medio de control desaparecen, el juez debe declararse inhibido para resolver el asunto ya que no hay objeto que se sujete a una sentencia. Lo anterior, porque la sustracción de materia, admitida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo como causal para inhibirse, opera cuando la relación sustancial o material que originó la litis ha variado de sentido, o incluso desaparecido.

Ahora bien, en materia de control de constitucionalidad, la Corte Constitucional reiteradamente también se ha servido de la teoría de la sustracción de materia para determinar su competencia al momento de estudiar demandas de constitucionalidad contra normas derogadas. “[...] En conclusión, la Corte Constitucional se ha declarado incompetente para conocer una acción de inconstitucionalidad por sustracción de materia, cuando la norma (1) se encuentra derogada y (2) no produce efectos”.

Así las cosas, considera la Sala Unitaria, que ante la carencia de objeto debe declararse inhibido para decidir la controversia planteada, por lo que se abstiene de realizar el Control de Legalidad frente al Decreto 37 del 16 de abril de 2020.

III. DECISIÓN

¹¹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 27 de octubre 2017, radicación 66001-23-33-000-2015-00483-01 CP. Carlos Enrique Moreno Rubio.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**, en Sala Unitaria, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: **ABSTENERSE** de realizar el control inmediato de legalidad respecto del Decreto No. 37 del 16 de abril de 2020, respectivamente, expedido por el Alcalde Municipal de Sapúyes (N), de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, se ordena que la presente decisión sea notificada por vía electrónica al Alcalde Municipal Sapúyes (N), al Ministerio Público y demás intervinientes, así mismo, deberá publicarse en el portal web de la Rama Judicial – Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

TERCERO: Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE, COMUNIQUESE Y ARCHÍVESE EL EXPEDIENTE



EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS
Magistrado