



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, veintiocho (28) de abril de dos mil veinte (2020)

RADICACIÓN: 50 001 23 33 000 2020 00312 00
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ASUNTO: ACUERDO No. 06 DEL 31 DE MARZO DE 2020, PROFERIDO POR EL CONCEJO MUNICIPAL DE EL DORADO (META)

Procede el despacho a establecer si el acto administrativo de la referencia, es o no susceptible del control inmediato de legalidad, conforme a lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

El Presidente del Concejo del municipio de El Dorado (Meta), en supuesto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 136 del CPACA, remitió el Acuerdo No. 06 del 31 de marzo de 2020, "**POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA DE MANERA TRANSITORIA EL ACUERDO N° 026 DEL 30 DE NOVIEMBRE DE 2012 "POR MEDIO DEL CUAL SE DEROGA EL ACUERDO 018 DE 2006 Y SE ADOPTA EL ESTATUTO TRIBUTARIO, EL PROCEDIMIENTO TRIBUTARIO Y EL RÉGIMEN SANCIONATORIO TRIBUTARIO, PARA EL MUNICIPIO DE EL DORADO – META" Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**", a efectos de que el Tribunal Administrativo del Meta, se pronuncie sobre su legalidad.

El conocimiento del asunto correspondió al Despacho 005, a cargo de la suscrita, según se advierte del Acta de Reparto del 17 de abril de 2020.

II. CONSIDERACIONES

a) Competencia del Despacho:

De acuerdo con lo previsto en el numeral 14 del artículo 151 del CPACA, y teniendo en cuenta que no se trata de una demanda, ni aun ha iniciado el trámite o proceso, razón por la cual la presente providencia no se encuentra en la hipótesis prevista en el artículo 125 del mismo estatuto procedimental, en armonía con los numerales 1-4 del artículo 243 ibídem, el magistrado ponente es competente para estudiar si el presente caso es susceptible del control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 ibídem.

b) Problema Jurídico:

Corresponde al Despacho determinar si el acto administrativo atrás referido, cumple los requisitos de ley que lo hacen ser susceptible del control inmediato de legalidad.

Para efectos de establecer lo anterior, se hará referencia a (i) los requisitos señalados en la ley que dan lugar al control inmediato de legalidad, y, (ii) se resolverá el caso concreto.

c) Requisitos de procedibilidad del control inmediato de legalidad:

La Constitución Política, en el Título VII (De la Rama Ejecutiva), Capítulo 6° (Arts. 212, 213 y 215) habilita al Presidente de la República, con ciertos requisitos, por unas causas precisas y con unas facultades también determinadas, a declarar los Estados de Excepción denominados: (i) Estado de Guerra Exterior, (ii) Estado de Comoción Interior y (iii) la Emergencia Económica, Social y Ecológica, cuya Ley Estatutaria que los desarrolla es la Ley 137 de 1994, revisada previamente por la Corte Constitucional mediante sentencia C-179 de 1994.

Ese último Estado de Excepción *-Emergencia Económica, Social y Ecológica-*, que es el que en esta ocasión nos interesa, responde a hechos que amenacen o perturben grave e inminentemente el orden económico, social y ecológico o constituyan grave calamidad pública, por lo que el Gobierno Nacional tiene facultades para expedir los decretos con fuerza de ley que considere necesarios para superar la situación e impedir la extensión de sus efectos.

En virtud de lo anterior, y en atención a la pandemia provocada por el Coronavirus (COVID-19) declarada como tal el 11 de marzo del año en curso, por la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Gobierno Nacional expidió el Decreto 417 del 17 de marzo del 2020¹, declarando el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, por el término de 30 días calendario.

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994 establece que, "*Las medidas de carácter general que sean dictadas **en ejercicio de la función administrativa** y como **desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción**, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición*" (Subrayado fuera de texto).

A su vez, el artículo 136 del CPACA establece que "*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*

¹ "por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional"

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”.

Así pues, como lo ha indicado el Consejo de Estado², el control de legalidad se refiere a uno de naturaleza automática constituido como garantía de los derechos de los ciudadanos y para el mantenimiento de la legalidad en abstracto en relación con los poderes del Ejecutivo durante los Estados de Excepción. Además, esa Corporación ha esquematizado los presupuestos de procedencia del referido medio de control, en consonancia con las normas transcritas previamente, así:

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

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

- 1. Que se trate de un acto de contenido general.*
- 2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y*
- 3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción” (…)³. (Subrayado fuera del texto)*

De lo anterior surge claramente, que como quiera que se trata de un control judicial de naturaleza excepcional, necesariamente el incumplimiento de cualquiera de tales condicionamientos, impide que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, asuma el conocimiento por esa vía y por ende efectúe un juicio de legalidad sin que medie demanda alguna.

d) Análisis del caso concreto:

En el presente asunto, como se mencionó inicialmente, el Concejo Municipal de El Dorado (Meta), pretende que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 136 del CPACA, se examine la legalidad del acto administrativo proferido por esa corporación; sin embargo, de entrada es palmario que no reúne uno de los requisitos atrás señalados para que sea susceptible de control judicial de manera automática, comoquiera que de su misma motivación se extrae que no fue expedido en desarrollo del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica declarado por el Presidente de la República mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 31 de mayo de 2011. Radicado 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). CP: Gerardo Arenas Monsalve.

³ *Ibidem*.

Lo anterior, por cuanto el acto remitido para su revisión fue proferido con fundamento en facultades ordinarias de orden constitucional y legal, en especial, las proferidas por el numeral 3 del artículo 287 de la Constitución Nacional, que consagra la autonomía tributaria a favor de las entidades territoriales; el artículo 294 *ibídem*⁴; el artículo 313-4 *ibídem*⁵; el artículo 338 de la norma superior⁶; la Ley 14 de 1983, "por el cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones"; los artículos 171⁷, 172⁸, 258⁹, 259¹⁰ y 261¹¹ del Decreto 1333 de 1986 "Por el cual se

⁴ **Artículo 294.** La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317.

⁵ **Artículo 313. Corresponde a los concejos:**

4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.

⁶ **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.

⁷ **Artículo 171º.-** En tiempo de paz solamente el congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales podrán imponer contribuciones. (Artículo 43 de la Constitución Política).

⁸ **Artículo 172º.-** Además de los existentes hoy legalmente, los Municipios y el Distrito Especial de Bogotá pueden crear los impuestos y contribuciones a que se refieren los artículos siguientes:

⁹ **Artículo 258º.-** Los municipios y el Distrito Especial de Bogotá sólo podrán otorgar exenciones de impuestos municipales por plazo limitado, que en ningún caso excederá de diez (10) años, todo de conformidad con los planes de desarrollo municipal.

¹⁰ **Artículo 259º.-** No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, continuarán vigentes:

1. Las obligaciones contraídas por el Gobierno en virtud de tratados o convenios internacionales que haya celebrado o celebre en el futuro, y las contraídas por la Nación, los Departamentos o los Municipios, mediante contratos celebrados en desarrollo de la legislación anterior.

2. Las prohibiciones que consagra la Ley 26 de 1904. Además, subsisten para los Departamentos y Municipios las siguientes prohibiciones:

a) La de imponer gravámenes de ninguna clase o denominación a la producción primaria, agrícola, ganadera y avícola, sin que se incluyan en esta prohibición las fábricas de productos alimenticios o toda industria donde haya un proceso de transformación por elemental que éste sea;

b) La de gravar los artículos de producción Nacional destinados a la exportación;

c) La de gravar con el impuesto de industria y comercio la explotación de canteras y minas diferentes de sal, esmeraldas y metales preciosos, cuando las regalías o participaciones para el Municipio sean iguales o superiores a lo que corresponderá pagar por concepto del impuesto de industria y comercio;

d) La de gravar con el impuesto de industria y comercio los establecimientos educativos públicos, las entidades de beneficencia, las culturales y deportivas, los sindicatos, las asociaciones de profesionales y gremiales sin ánimo de lucro, los partidos políticos y los hospitales adscritos o vinculados al sistema Nacional de salud, salvo lo dispuesto en el artículo 201 de este Código;

e) La de gravar la primera etapa de transformación realizada en predios rurales cuando se trate de actividades de producción agropecuaria, con excepción de toda industria donde haya una transformación por elemental que ésta sea; y,

f) La de gravar las actividades del Instituto de mercadeo Agropecuario, IDEMA. **Declarado exequible.** Sentencia C-335 agosto 1 de 1996. Corte Constitucional. Magistrado Ponente doctor Jorge Arango Mejía.

¹¹ **Artículo 261º.-** Para los efectos de liquidación y control de impuestos Nacionales, departamentales o municipales, podrán intercambiar información sobre los datos de los contribuyentes, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las Secretarías de Hacienda Departamentales y Municipales.

expide el Código de Régimen Municipal”; el Decreto 624 de 1989, “por el cual se expide el Estatuto Tributario”; la Ley 44 de 1990¹²; la Ley 136 de 1994¹³; el artículo 59¹⁴ de la Ley 788 de 2002¹⁵; la Ley 1430 de 2010, “por medio de la cual se dicta normas tributarias de control y para la competitividad”; la Ley 1450 de 2011, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010 – 2014”; la Ley 1551 de 2012, “por la cual se dictan normas para modernizar la organización y funcionamiento de los municipios” y la Ley 1607 de 2012, “por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”.

Si bien el Acuerdo No. 06 del 31 de marzo de 2020 menciona la Resolución No. 385 de 2020 emanada del Ministerio de Salud y la Protección Social¹⁶, y claramente con fundamento en dicha resolución el Concejo del municipio de El Dorado (Meta), decidió ampliar el plazo para el pago del Impuesto Predial Unificado en ese municipio, advierte

¹² *Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias.*

¹³ *“por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*

¹⁴ **ARTÍCULO 59. PROCEDIMIENTO TRIBUTARIO TERRITORIAL.** *Los departamentos y municipios aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional, para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio incluida su imposición, a los impuestos por ellos administrados. Así mismo aplicarán el procedimiento administrativo de cobro a las multas, derechos y demás recursos territoriales. El monto de las sanciones y el término de la aplicación de los procedimientos anteriores, podrán disminuirse y simplificarse acorde con la naturaleza de sus tributos, y teniendo en cuenta la proporcionalidad de estas respecto del monto de los impuestos.*

¹⁵ *Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones*

¹⁶ *Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus.* Esta Resolución a su vez fue dictada por el Ministro de Salud y Protección Social invocando las atribuciones contenidas en las siguientes normas:

- (i) El artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”*

ARTÍCULO 69. DECLARACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA Y/O EVENTOS CATASTRÓFICOS. *El Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) podrá declarar la emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos, cuando se presenten situaciones por riesgo de epidemia, epidemia declarada, insuficiencia o desabastecimiento de bienes o servicios de salud o eventos catastróficos que afecten la salud colectiva, u otros cuya magnitud supere la capacidad de adaptación de la comunidad en la que aquel se produce y que la afecten en forma masiva e indiscriminada generando la necesidad de ayuda externa.*

En los casos mencionados, el MSPS determinará las acciones que se requieran para superar las circunstancias que generaron la emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos con el fin de garantizar la existencia y disponibilidad de talento humano, bienes y servicios de salud, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional. Cuando las acciones requeridas para superar dichas circunstancias tengan que ver con bienes en salud, la regulación que se expida deberá fundamentarse en razones de urgencia extrema.

Lo dispuesto en este artículo podrá financiarse con los recursos que administra el Fosyga o la entidad que haga sus veces, o por los demás que se definan.

- (ii) El artículo 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016, *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social”*

Artículo 2.8.8.1.4.3 Medidas sanitarias. *Con el objeto de prevenir o controlar la ocurrencia de un evento o la existencia de una situación que atenten contra la salud individual o colectiva, se consideran las siguientes medidas sanitarias preventivas, de seguridad y de control: a. Aislamiento o internación de personas y/o animales enfermos; b. Cuarentena de personas y/o animales sanos; c. Vacunación u otras medidas profilácticas de personas y animales; d. Control de agentes y materiales infecciosos y tóxicos, vectores y reservorios; e. Desocupación o desalojamiento de establecimientos o viviendas; f. Clausura temporal parcial o total de establecimientos; g. Suspensión parcial o total de trabajos o servicios; h. Decomiso de objetos o productos; i. Destrucción o desnaturalización de artículos o productos si fuere el caso; j. Congelación o suspensión temporal de la venta o empleo de productos y objetos.*

- (iii) El artículo 2 del Decreto Ley 4107 de 2011, *Por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social.*

Artículo 2. Funciones. *El Ministerio de Salud y Protección Social, además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 cumplirá las siguientes: /.../*

el despacho que no se trata de un acto administrativo que deba ser sometido a control inmediato de legalidad.

En efecto, revisado el Acuerdo Municipal se observa que el mismo fue expedido con fundamento en la declaratoria de emergencia sanitaria realizada por el mencionado Ministerio, y no, en el Decreto por el cual el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica, pues así fue consignado en las consideraciones del citado acto administrativo, ya que allí se advierte lo siguiente:

"Que el Gobierno Nacional mediante Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020 "Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adopta medidas para hacer frente al virus", resolvió lo siguiente:

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

Que lo anterior, ha traído consecuencias en las finanzas de los contribuyentes de los referidos impuestos, quienes se ven afectados en la fuente de sus ingresos para el cumplimiento de sus obligaciones con el municipio y se observó que las fechas de mayor limitación a las restricciones en el ejercicio de actividades económicas ordenadas por el Gobierno Nacional, Departamental y Municipal, situación coyuntural que hace necesario ampliar el término para en el cual los contribuyentes pueden obtener el incentivo por pronto pago del impuesto predial unificado"

En consecuencia, teniendo en cuenta que el Acuerdo remitido, no es acto administrativo que deba someterse al control inmediato de legalidad, dispuesto en los artículos 136 y 185 del CPACA, no se asumirá el conocimiento del mismo.

Con esto, lo que se quiere significar es que el objeto de revisión automática o inmediata de la legalidad que corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el ámbito territorial, debe ceñirse estrictamente a aquellos actos administrativos que ejecutan o aplican los decretos legislativos que adoptan las medidas por parte del Gobierno Nacional *"destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos"*¹⁷. De tal manera que, todo lo que se encuentre por fuera de esa zona, acudiendo a otro tipo de facultades que existen en el ordenamiento jurídico, pero que no son desarrollo de esos decretos legislativos, se escapa al medio de control que hoy nos ocupa.

Así las cosas, y en atención a que el pluricitado Acuerdo, no es un acto administrativo que deba someterse al control inmediato de legalidad dispuesto en los artículos 136 y 185 del CPACA, no se asumirá el conocimiento del mismo.

¹⁷ Constitución Política, artículo 215, inciso segundo.

Finalmente, resulta pertinente aclarar que si bien es cierto en providencias similares a ésta, se venía exhortando a las autoridades administrativas, para que en lo sucesivo se abstuvieran de remitir actos administrativos distintos a aquellos susceptibles de control inmediato de legalidad, conforme a las elementales reglas y requisitos atrás señalados, y según tesis sostenida por este despacho y atrás desarrollada; a partir del pasado 23 de abril se abandonó tal práctica del exhorto¹⁸, en tanto al interior de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, se ha suscitado un variopinto de tesis a nivel nacional, una de ellas derivada del auto de ponente proferido por un despacho de la Sección Segunda del Consejo de Estado¹⁹, a la cual se oponen los autos también de ponente de las Secciones Primera²⁰ y Quinta²¹, éstos últimos contentivos de la tesis aplicada por este Tribunal y que seguirá sosteniendo hasta tanto se produzca una unificación jurisprudencial, o línea mayoritaria que permita darle mayor fuerza a los argumentos de la tesis contraria a la que hoy sostenemos.

Aunado a lo anterior, no sobra indicar que ello no significa que el acto en cuestión no sea susceptible de control judicial, comoquiera que siendo un acto proferido en uso de facultades ordinarias, puede ser enjuiciado a través de los medios de control ordinarios previstos en el CPACA, entre ellos, la nulidad, para los cuales deberá mediar una demanda con los requisitos de ley, máxime si se tiene en cuenta que para el trámite de tal medio de control los términos no se encuentran suspendidos, conforme al Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura.

En mérito de lo expuesto, el Despacho 005 del Tribunal Administrativo del Meta,

RESUELVE:

PRIMERO: **NO ASUMIR** el conocimiento de control inmediato de legalidad sobre el Acuerdo No. 06 del 31 de marzo de 2020, expedido por el Concejo del Municipio de El dorado (Meta), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Notifíquese la presente decisión al Concejo del Municipio de El Dorado (Meta), y al Delegado del Ministerio Público, como lo indica el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo

¹⁸ Ver radicados de este despacho 50 001 23 33 000 2020 00286 00, 50 001 23 33 000 2020 00290 00, 50 001 23 33 000 2020 00308 00, 50 001 23 33 000 2020 00315 00, y 50 001 23 33 000 2020 00322 00

¹⁹ Auto del 15 de abril de 2020, C.P. William Hernández Gómez, radicado 110010315000 2020 01006 00

²⁰ Auto del 31 de marzo de 2020, C.P. Oswaldo Giraldo López, radicado 110010315000 2020 00958 00

²¹ Auto del 31 de marzo de 2020, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, radicado 110010315000 2020 00950 00

612 del C.G.P, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico exclusivo para notificaciones judiciales de que trata el artículo 197 del C.P.A.C.A.

TERCERO: Por Secretaría, publíquese la presente decisión, a través del espacio que ostente este Tribunal en el sitio web de la Rama Judicial, y en la página web y la red social TWITTER del Tribunal Administrativo del Meta.

CUARTO: Una vez ejecutoriada esta providencia, como ha sido tramitado de manera netamente digital, archívese el expediente en la misma forma, dejando las constancias del caso y con las seguridades que ello exija.

NOTIFÍQUESE.



**CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ
MAGISTRADA**