



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, doce (12) de mayo de dos mil veinte (2020)

RADICACIÓN: 50 001 23 33 000 2020 00400 00
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ASUNTO: ACUERDO No. 519 DEL 30 DE ABRIL DE 2020, PROFERIDO POR EL CONCEJO MUNICIPAL DE ACACÍAS (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 Concejo del municipio de Acacías (Meta), en supuesto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 136 del CPACA, remitió el Acuerdo No. 519 del 30 de abril de 2020, **"POR EL CUAL SE ADOPTAN LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS ESTABLECIDOS EN LOS ARTÍCULOS 118, 119, 120 Y 126 DE LA LEY 2010 DE 2019 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES."**, a efectos de que el Tribunal Administrativo del Meta, se pronuncie sobre su legalidad.

Cabe aclarar que si bien no remitió de forma completa el PDF del mencionado acto, sí remitió en Word el texto del mismo, del cual se extrae su contenido, y como quiera que se allegó certificación del presidente y la secretaria sobre los debates surtidos y su aprobación por unanimidad en la corporación administrativa, es posible con tales elementos efectuar el análisis en esta providencia.

El conocimiento del asunto correspondió al Despacho 005, a cargo de la suscrita, según se advierte del Acta de Reparto del 07 de mayo 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 Conmoción Interior y (ii) 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*

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

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 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.

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*.

d) Análisis del caso concreto:

En el presente asunto, como se mencionó inicialmente, el Concejo Municipal de Acacías (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.

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 conferidas por el numeral 3 del artículo 287⁴, el artículo 294⁵, el numeral 4 del artículo 313⁶, el artículo 338⁷ y el 363⁸ de la Constitución Política de 1991, así como el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, referente a las distintas atribuciones de los concejos municipales.

El acuerdo remitido en su parte considerativa, además de reiterar algunas de las prenotadas disposiciones normativas, hace alusión a la Ley 2010 del 27 de diciembre de 2019⁹, particularmente a sus artículos 118, sobre la conciliación contencioso-

⁴**Constitución Política de 1991, artículo 287:** *"Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:*

(...)

3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
(...)"

⁵**Constitución Política de 1991, 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."*

⁶**Constitución Política de 1991, artículo 313:** *"Corresponde a los concejos:*

(...)

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

⁷**Constitución Política de 1991, 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."

⁸**Constitución Política de 1991, artículo 363:** *"El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad.*

Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad."

⁹*Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones."*

administrativa en materia tributaria, aduanera y cambiaria; 119 que se refiere a la terminación por mutuo acuerdo de los procesos administrativos tributarios, aduaneros y cambiarios; 120 que hace alusión al principio de favorabilidad dentro del proceso de cobro; y 126, sobre beneficios temporales en el pago de intereses moratorios que se hayan generado en el no pago de las multas, sanciones y otros conceptos de naturaleza no tributaria.

Respecto de las cuales, expone lo siguiente:

"(...) Que, para el Municipio, las disposiciones contenidas en estas normas constituyen una herramienta fiscal conveniente para ser aplicada respecto de los impuestos, tasas y contribuciones municipales, así como también de las multas, sanciones y otros conceptos de naturaleza no tributaria debido a que ofrecen alternativas de pago a sus contribuyentes en los términos y condiciones señaladas en la norma. (...)"

En virtud de lo anterior, en su parte resolutive, acordó: (i) facultar al alcalde municipal para adoptar los beneficios de la conciliación contencioso administrativa en materia tributaria, en virtud del párrafo 6 del artículo 118 de la Ley 2010 de 2019; (ii) facultar al alcalde municipal para adoptar los beneficios de la terminación por mutuo acuerdo de los procesos administrativos tributarios de acuerdo con el párrafo 4 del artículo 119 de la Ley 2010 de 2019; (iii) facultar al alcalde municipal para adoptar los beneficios de principio de favorabilidad en cobro coactivo, de acuerdo con el párrafo 1 del artículo 120 de la Ley 2010 de 2019; (iv) facultar al alcalde municipal para adoptar los beneficios temporales hasta un 70% que se hayan generado por el no pago de multas, sanciones y otros conceptos de naturaleza no tributaria, en virtud del artículo 126 de la Ley 2010 de 2019; (v) facultar al alcalde municipal y a los representantes legales de las entidades descentralizadas para que en un término no mayor a quince (15) días calendario, contados a partir de la vigencia del acuerdo, reglamenten lo pertinente para su debida aplicación; (vi) manifestar que las facultades otorgadas se sujetarán a los plazos y términos establecidos en la Ley 2010 de 2019; e (vii) indicar las reglas de vigencia del acto remitido.

Al respecto, el despacho considera que aun cuando el acuerdo en mención fue proferido con posterioridad al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, ello no implica que con el mismo se esté desarrollando alguno de los decretos legislativos proferidos con ocasión de la declaratoria del prenotado Estado de Excepción. Lo indicado por cuanto las normas que le sirven de sustento son disposiciones en materia tributaria ordinarias y, además, preexistentes a la declaratoria del Estado de Emergencia. En línea con lo anterior, es evidente que el propósito del acuerdo remitido es facultar a la autoridad municipal para que dentro del municipio se desarrollen ciertas atribuciones otorgadas por la Ley 2010 de 2019. Por tanto, de ninguna manera, el acto remitido guarda relación con el decreto declaratorio del Estado de Excepción, ni con los decretos legislativos que han sido expedidos con ocasión de éste.

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*"¹⁰. 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 Acuerdo remitido, 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.

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 exhorto¹¹, 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 Estado¹², a la cual se oponen los autos también de ponente de las Secciones Primera¹³ y Quinta¹⁴, 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 PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura.

¹⁰ Constitución Política, artículo 215, inciso segundo.

¹¹ 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

¹² Auto del 15 de abril de 2020, C.P. William Hernández Gómez, radicado 110010315000 2020 01006 00

¹³ Auto del 31 de marzo de 2020, C.P. Oswaldo Giraldo López, radicado 110010315000 2020 00958 00

¹⁴ Auto del 31 de marzo de 2020, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, radicado 110010315000 2020 00950 00

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. 519 del 30 de abril de 2020, expedido por el Concejo del Municipio de Acacías (Meta), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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