



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, veintiséis (26) de junio de dos mil veinte (2020)

RADICACIÓN: 50 001 23 33 000 2020 00603 00
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ASUNTO: ACUERDO No. 008 DEL 31 DE MAYO DE 2020, PROFERIDO POR EL CONCEJO MUNICIPAL DE VISTA HERMOSA (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 Alcalde del municipio de Vista Hermosa (Meta), en supuesto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 136 del CPACA, remitió el Acuerdo No. 008 del 31 de mayo de 2020, expedido por el Consejo Municipal, "**POR EL CUAL SE MODIFICA TRANSITORIAMENTE EL ARTÍCULO 40 DEL ACUERDO 011 DE 2019**", 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 23 de junio 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 (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, siendo nuevamente declarado mediante Decreto 637 del 06 de mayo de 2020², por el mismo término.

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*

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

² "por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional"

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 Estado³, 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” (...)*⁴. (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 Alcalde municipal de Vista Hermosa (Meta), pretende que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 136 del CPACA, se examine la legalidad del acto administrativo proferido por el Concejo Municipal; 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 Decretos 417 del 17 de marzo y 637 del 06 de mayo de 2020.

³ 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.

⁴ *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 conferidas por los artículos 287⁵, 313⁶, 338⁷, 345⁸ y 362⁹ de la Constitución Política de 1991; la Ley 14 de 1983¹⁰; el Decreto 1333 de 1986¹¹; La Ley 223 de 1995¹²; el artículo 66 de la Ley 383 de 1997¹³; la Ley 136 de 1994¹⁴; y la Ley 1551 de 2012¹⁵.

El acuerdo remitido en su parte considerativa, además de reiterar algunas de las prenotadas disposiciones normativas, hace alusión al Estatuto Tributario Municipal, adoptado mediante Acuerdo Municipal 011 de 2019, a la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social¹⁶ y a los Decretos 417 del 17 de marzo y 437 del 6 de mayo de 2020, por los cuales el Gobierno Nacional ha declarado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Asimismo, refirió en sus considerandos lo siguiente:

"(...) Que el municipio de Virta Hermosa-Meta, con el ánimo de beneficiar a los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado, en medio de esta emergencia sanitaria, considera pertinente ampliar los plazos para los incentivos por pronto pago dispuestos en el artículo 40 del Acuerdo 011 de 2019"

En virtud de lo anterior, en su parte resolutive, acordó lo siguiente:

⁵ Sobre la autonomía de las entidades territoriales

⁶ Indica las funciones de los concejos municipales

⁷ Consagra la facultad impositiva del legislador y en el orden territorial a cargo de los concejos municipales con sujeción a la ley.

⁸ *"En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos. Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto."*

⁹ *"Los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares. Los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior."*

¹⁰ *"Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones"*

¹¹ *"Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal"*

¹² *"Por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones"*

¹³ *"Por la cual se expiden normas tendientes a fortalecer la lucha contra la evasión y el contrabando, y se dictan otras disposiciones"*

ARTICULO 66. ADMINISTRACION Y CONTROL. <Ver Notas del Editor> *Los municipios y distritos, para efectos de las declaraciones tributarias y los procesos de fiscalización, liquidación oficial, imposición de sanciones, discusión y cobro relacionados con los impuestos administrados por ellos, aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario para los impuestos del orden nacional."*

¹⁴ *"Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"*

¹⁵ *"Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"*

¹⁶ *"Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus"*.

ACUERDA:

ARTÍCULO PRIMERO.- MODIFICAR TRANSITORIAMENTE y sólo para la vigencia fiscal del año 2020, el artículo 40 del Acuerdo 011 de 2019, el cual quedara así:

ARTICULO 40. PLAZOS E INCENTIVOS PARA EL PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO. *Los contribuyentes del impuesto predial que paguen la totalidad del impuesto de la vigencia fiscal hasta el último día hábil del mes de julio de esa vigencia tendrán derecho a un descuento del 10% sobre el valor total del impuesto predial.*

No tendrán descuento los contribuyentes del impuesto que paguen la totalidad del impuesto de la vigencia respectiva hasta el último día hábil del mes de septiembre de esa vigencia, pero no se cobrará intereses de mora. El plazo para el pago del impuesto predial de la vigencia vence el 30 de septiembre del mismo año.

Incurrir en mora quienes no paguen el impuesto de la vigencia antes del vencimiento del plazo indicado en este artículo, y los intereses moratorios se cobrarán a partir del 1° de octubre de cada periodo fiscal.

PARÁGRAFO 1. *Los contribuyentes del impuesto predial unificado que fraccionen el pago total de este impuesto, tendrán derecho al incentivo cuando se pague la última fracción; para tal efecto se aplicará el porcentaje del incentivo correspondiente a la fecha de pago de esta última fracción. En todos los casos que se pretenda obtener incentivo, no se podrán superar las fechas límites de pago establecidas en este Acuerdo.*

PARÁGRAFO 2. *Para ser beneficiado con lo previsto en este artículo, el sujeto pasivo del impuesto predial deberá estar a paz y salvo por concepto de impuesto predial de todas las vigencias anteriores.*

ARTÍCULO SEGUNDO. Las modificaciones realizadas por medio de este Acuerdo municipal, tendrán validez únicamente en relación con el Impuesto Predial Unificado liquidado por la vigencia fiscal 2020.

ARTÍCULO TERCERO. El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las normas

Al respecto, el despacho considera que aun cuando el acuerdo en mención fue proferido con posterioridad a los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020 y 637 del 06 de mayo 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 ampliar el plazo para que los contribuyentes del impuesto predial se beneficien del descuento del 10% en el pago. Por tanto, el acto remitido no guarda relación con el decreto declaratorio del Estado de Excepción, ni con los decretos legislativos que han sido expedidos con ocasión de éste.

En efecto, no puede desconocerse que constitucionalmente se encuentra consagrada la autonomía tributaria de las entidades territoriales, claro de conformidad con la ley, y en las entidades territoriales la competencia en materia impositiva recae precisamente en las corporaciones administrativas

La propia Carta del 91 para garantizar la autonomía de las entidades territoriales, estableció unas reglas específicas, dentro de las que cabe resaltar para el tema que nos ocupa, la prevista en el numeral 3º del artículo 287 superior, según el cual estas entidades gozan del derecho a "establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones".

La competencia para establecer los tributos en las entidades territoriales también fue fijada de manera expresa por el Constituyente de 1991, quien limitó esa facultad en el artículo 338 al señalar a las Corporaciones de elección popular como las únicas que pueden imponer los tributos, al decir que *"En tiempo de paz, **solamente** el Congreso, las asambleas departamentales y **los concejos** distritales y **municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales.**"*

Recuérdese que la Corte Constitucional indicó que en esta disposición el vocablo "contribución" ha de entenderse desde el punto de vista del género (tributo) y no de la especie.

Ahora bien, esta misma disposición señala que **a través de** la ley, las ordenanzas y **los acuerdos** se deben *"fijar, **directamente**, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos"*. En éste sentido el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales son las Corporaciones que a la luz del precitado artículo pueden imponer el impuesto de alumbrado público, estableciendo para tal efecto sus denominados elementos.

Así también lo ha entendido el máximo órgano de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en diferentes pronunciamientos¹⁷ en los que ha recordado que la facultad de establecer los tributos está sometida al principio de legalidad, el cual incluye que al señalar los tributos y establecer los elementos esenciales del mismo, dentro de los que se ubica la tarifa, debe participar el órgano de representación popular puesto que la misma Constitución señala que no puede haber impuesto sin representación.

Como se ve, claramente la norma constitucional es la que otorga a dichas corporaciones, dentro de las que se encuentran los concejos municipales, la competencia para fijar directamente los elementos. Si bien es cierto en las entidades territoriales la facultad impositiva es derivada porque solo la puede ejercer cuando la ley se lo permite, una vez creado el impuesto por la ley, el ente territorial puede establecerlo en su ámbito territorial y si la ley no determinó los elementos, los concejos municipales tienen la competencia para ello.

En hilo de lo anterior, sin pretender inmiscuirse en la materia del acto administrativo remitido para su Control Inmediato de Legalidad, esto es, la ampliación del término para el descuento por pronto pago del impuesto predial en el territorio que abarca el concejo municipal autor del acuerdo, ni avalar que esta corporación territorial tiene competencia o no en dicho tema específico, lo cierto es que se trata de un asunto

¹⁷CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA. Sentencia del 28 de agosto de 2013. C.P. MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA. Acción de simple nulidad. Radicación: 81001-23-31-000-2011-90023-01 [19444]. Demandante: Ignacio Uribe Ruíz. Demandado: Municipio de Arauca; y sentencias del 26 de octubre de 2009.Exp. 17123. C.P. William Giraldo Giraldo; del 8 de junio de 2001, Exp. 11997. M.P. Germán Ayala Mantilla; y del 7 de mayo de 2009.Exp. 16901. M.P. William Giraldo Giraldo.

propio del municipio y que por ende no puede entenderse que desarrolla un Decreto Legislativo expedido con ocasión del Estado de Excepción, como al parecer lo entendió la funcionaria departamental que mediante oficio 163000-428 del 16 de junio de 2020, fue quien indicó al alcalde de Vista Hermosa que debía remitir el mentado Acuerdo a este Tribunal para ejercer el Control Inmediato de Legalidad, aludiendo con una interpretación errada, nuestra Circular No. 003 del 25 de marzo de 2020.

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*"¹⁸. 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.

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 PCSJA20-11567 del 5 de junio 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. 008 del 31 de mayo de 2020, expedido por el Concejo del Municipio de Vista Hermosa (Meta), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

¹⁸ Constitución Política, artículo 215, inciso segundo.

SEGUNDO: Notifíquese la presente decisión al Concejo del Municipio de Vista Hermosa (Meta) y a su Alcalde, así como 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 PATRICIA ALONSO PÉREZ
MAGISTRADA