



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Unitaria de Decisión**

Pasto, primero (01) de julio de dos mil veinte (2020)

Radicación: 2020-00501
Proceso: Control inmediato de legalidad
Entidad territorial: Municipio de San Miguel (P)
Acto Administrativo: Decreto 137 del 24 de marzo de 2020
Tema: Desvincula auto que avocó conocimiento

Magistrada Ponente: Ana Beel Bastidas Pantoja

Sería del caso emitir la decisión de fondo correspondiente dentro del asunto de la referencia, sin embargo, a partir de una revisión más detenida del Decreto 137 del 24 de marzo de 2020 ***“POR MEDIO DEL CUAL SE REALIZA REDUCCIÓN DE TARIFAS EN IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO E IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO EN EL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO VIGENCIA FISCAL 2020 EN EL MARCO DEL DECRETO 461 DEL 2020 EMITIDO POR EL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO”*** proferidos por el Municipio de San Miguel, la Sala advierte que no debió avocarse conocimiento para su control inmediato de legalidad, por las siguientes razones:

La facultad del Presidente de la República para declarar el Estado de Emergencia se encuentra prevista en el artículo 215 de la Constitución Política¹, y tiene lugar cuando se presentan circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y

¹ 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. El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas. El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo. El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo. El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia. El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

PARÁGRAFO. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Unitaria de Decisión**

213 *ibídem*, que perturban o amenazan perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país o constituyen grave calamidad pública.

En uso de esta potestad, el Gobierno Nacional 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 contados a partir de la vigencia de esta norma, esto es, desde el 17 de marzo de la presente anualidad, con el fin de mitigar los efectos derivados del contagio del coronavirus.

Entre las circunstancias que motivaron tal determinación se consideró la siguiente:

“Que los efectos económicos negativos a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a aliviar las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis.”

Fue así como en desarrollo del Decreto 417 de 2020, el Gobierno Nacional 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”*, y en su art. 2º facultó a los gobernadores y alcaldes ***“para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales”***.

De acuerdo con el art. 3º del Decreto 461 de 2020, la potestad otorgada a los gobernadores y alcaldes solo podrá ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria.

Paralelo a ello, es necesario recordar que según lo normado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994² y 136 de la Ley 1437 de 2011³, las medidas de carácter

² **“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.

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”.

³ **“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.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Unitaria de Decisión**

general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos proferidos 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.

Sobre el particular, el H. Consejo de Estado⁴ ha establecido que los presupuestos para la procedencia de este medio de control son los siguientes: **“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”**.

En ese contexto, cabe indicar que el Alcalde Municipal de San Miguel profirió el Decreto 137 del 24 de marzo de 2020, a través del cual dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: Prorrogar por un plazo de treinta (3) días calendario para vigencia fiscal 2020 el plazo de incentivo por pronto pago a los responsables de IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO, aclarándose que de tal beneficio solo se harán merecedores quienes estén o se pongan al día cancelando la vigencia 2020 y demás vigencias anteriores, según lo establecido en el acuerdo No. 021 del 19-12-2019.

- a. Pagos desde el 03 de febrero hasta el día 30 de mayo de 2020, el veinte (20%) de descuento.
- b. B. Pagos desde el 01 de junio hasta el 31 de julio de 2020, el diez (10%) de descuento.

ARTÍCULO SEGUNDO: PLAZOS. El plazo para cancelar el IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO, será hasta el 31 de julio de 2020.

ARTÍCULO TERCERO: CONGELAR INTERESES generados por IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO generados mensualmente durante el tiempo que dure la Emergencia Económica, Social y Ecológica o su aplazamiento de acuerdo a las directrices nacionales.

ARTÍCULO CUARTO: Prorrogar por un plazo de treinta (30) días calendario para vigencia fiscal 2020 lo establecido en el Art. 52 del Acuerdo No. 031 del 20_12_2016 o hasta por el tiempo de la emergencia según directrices

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”.

⁴ CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil once (2011).- Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA) Actor: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Unitaria de Decisión**

nacionales para el pago de IMPUESTOS DE INDUSTRIA Y COMERCIO VIGENCIA 2019.

- a. Plazo pago impuesto de Industria y Comercio Vigencia Anual 2019 hasta el 15 de mayo de 2020 o hasta por el tiempo que se decrete la Emergencia económica, social y ecológica.***

ARTÍCULO QUINTO: CONGELAR EL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO y LOS INTERESES a los establecimientos comerciales que, por la Emergencia Económica, Social y Ecológica han tenido impacto negativo en el manejo económico en el Municipio de San Miguel Departamento del Putumayo, durante el tiempo que se declara la emergencia o aplazamiento de la misma. [...]

En síntesis, la administración municipal de San Miguel a través del Decreto 137 del 24 de marzo de 2020 lo que hizo fue i) ampliar los plazos otorgados a los habitantes de esa localidad para cancelar la obligación tributaria correspondiente al impuesto predial unificado, así como el plazo del incentivo o descuentos por pago oportuno que ya se había fijado en el Acuerdo Municipal No. 21 del 19 de diciembre de 2019; ii) ampliar el plazo del pago del tributo de industria y comercio; y iii) congelar los intereses del impuesto predial unificado y el pago del impuesto de industria y comercio junto con sus intereses para los establecimientos comerciales afectados por la situación de emergencia.

No obstante, si bien en la identificación del Decreto 137 de 2020 se hizo referencia a la reducción de las tarifas de los impuestos y como sustento se invocó el Decreto 461 de 2020 –expedido por el Gobierno Nacional en desarrollo del Decreto 417 de 2020– y por tal motivo, en principio, se vislumbró que el Decreto 137 de 2020 se profirió en desarrollo de éste último, lo cual habilitaría su control inmediato de legalidad, lo cierto es que tal aserto se ha desvirtuado.

Y ello es así porque de acuerdo con el art. 2º del Decreto 461 de 2020, los gobernadores y alcaldes quedaron facultados para reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales, no para fijar medidas en torno al congelamiento de estos, a la forma de recaudo de sus impuestos y al otorgamiento de beneficios relacionados con el pago oportuno de los mismos. En tal sentido, el Decreto 137 emanado del Alcalde Municipal de San Miguel (P), en realidad, no tiene como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción que proclamó el Decreto 417 de 2020.

No puede perderse de vista que a voces del art. 287 Constitucional, las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites constitucionales y legales, y que según el art. 338 *ejusdem* “***en tiempos 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,***



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Unitaria de Decisión**

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”.

A su turno, el art. 313 numeral 4º de la Constitución Política establece como una atribución de los Concejos Municipales el **“votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales”**.

Lo anterior significa que en lo atinente a la realización de descuentos por pago oportuno, a la ampliación del plazo respectivo y al congelamiento del pago de impuestos y de sus respectivos intereses, los entes territoriales, en uso de la autonomía que les ha conferido el ordenamiento constitucional, pueden expedir su propia reglamentación, a través de un acuerdo sometido a la aprobación del concejo municipal por iniciativa del alcalde, de modo que se trata de una potestad que regularmente ejercen los entes territoriales, que no, de una atribución especial otorgada en virtud de los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional a causa del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado.

Bajo este panorama, se reitera que el acto administrativo sometido a control no se profirió en desarrollo de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica que hizo el Gobierno Nacional a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, o con fundamento en los demás decretos legislativos proferidos en virtud de la misma, aun cuando así quedó plasmado en la identificación y motivación del Decreto 137 del 24 de marzo de 2020, habida cuenta que la ampliación del plazo para pagar los impuestos predial y de industria y comercio, la concesión de beneficios por pago oportuno del impuesto predial y el congelamiento de los intereses de dichos tributos obedeció al ejercicio de las facultades constitucionales antes referidas, y no propiamente al desarrollo del Decreto 461 de 2020 y al Decreto 417 de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Nacional.

En tal virtud, no resulta procedente, en este caso, adelantar el control inmediato de legalidad de Decreto No 137 del 24 marzo de 2020, de acuerdo con lo establecido en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, en razón de lo cual se dispondrá la desvinculación del auto del seis (06) de mayo de 2020 de dos mil veinte (2020), y en su lugar, no se avocará para control inmediato de legalidad el conocimiento de tal decreto.

Lo anterior no implica que tal acto no sea pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, a través del ejercicio de los mecanismos procedentes consagrados



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Unitaria de Decisión**

en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes, conforme al procedimiento en ellas establecido.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Nariño,

R E S U E L V E

PRIMERO: DESVINCULAR el auto de fecha seis (06) de mayo de dos mil veinte (2020).

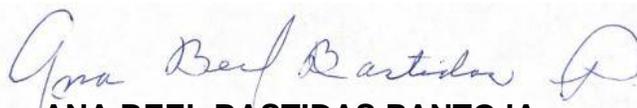
SEGUNDO: En consecuencia, se dispone **NO AVOCAR** conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto No 137 del 24 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del Municipio de San Miguel, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: NOTIFICAR la presente decisión a la Alcaldía del Municipio de San Miguel y al Ministerio Público, a los correos electrónicos destinados para tal finalidad.

CUARTO: Publicar la presente decisión en la página web de la rama judicial, en el siguiente link: <https://www.ramajudicial.gov.co>.

QUINTO: Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA
Magistrada