

MEDIO DE CONTROL:	Control inmediato de legalidad.
RADICACIÓN N.º:	520012333000-2020-00287-00
ACTO OBJETO DE CONTROL:	Decreto N° 56 de 27 de marzo de 2020 “Por medio del cual se modifica el Decreto N° 16 de 2 de enero de 2020, por medio del cual se establece el calendario tributario en el Municipio de Yacuanquer para la vigencia 2020”
REFERENCIA:	Auto termina proceso.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
SALA UNITARIA DE DECISIÓN
MAGISTRADA PONENTE: SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY

San Juan de Pasto, ocho (08) de junio de dos mil veinte (2020).

I. ANTECEDENTES.

Mediante auto del **3 de abril de 2020**, este Despacho avocó conocimiento dentro del presente asunto, para impartir sobre el **Decreto N° 56 de 27 de marzo de 2020**, expedido por el **Alcalde del Municipio de Yacuanquer (N)**, el control inmediato de legalidad contemplado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

La providencia que avocó conocimiento se notificó al Municipio de Yacuanquer y al Ministerio Público el 13 de abril del año en curso y el aviso a la comunidad se publicó por un lapso de 10 días, que finalizaron el 24 de abril de 2020.

El Ministerio Público rindió el concepto respectivo en este asunto, dentro del lapso establecido para el efecto.

No obstante el trámite impartido, a partir de una nueva revisión del asunto sometido a control, la Sala advierte que se hace necesario dejar sin efectos la decisión del 3 de abril de 2020, toda vez que sobre el mencionado decreto no es posible ejercer el control inmediato de legalidad contemplado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, por lo que pasa a explicarse.

II. CONSIDERACIONES.

2.1. El control inmediato de legalidad.

El Constituyente previó en la Carta Política de 1991, circunstancias en las cuales el Presidente de la República, con la participación de todos sus ministros, puede declarar estado de emergencia en todo el territorio nacional, cuando surjan hechos

de guerra exterior, conmoción interior y emergencia económica. Dicho contexto, le permite adoptar medidas urgentes y prontas con el propósito de conjurar las causas de la perturbación, paliar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.

Ahora bien, sobre esas medidas excepcionales se establecieron unos medios de control del orden político y jurídico que buscan evitar el exceso en el uso de las facultades de excepción. En el segundo ámbito, esto es lo jurídico, se creó un control automático de los decretos declaratorios del estado de excepción y de los legislativos que lo desarrollan y control automático de legalidad sobre las medidas de carácter general.

En ese ejercicio del control y reglamentación, el Legislador desarrolló la Ley Estatutaria de Estado de Excepción o Ley 137 de 1994. En la mencionada ley, un acápite está destinado a regular los controles judiciales previstos en dichos estados. Es así como en el artículo 20 de la misma, se estableció el control de legalidad de la siguiente manera:

*“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 (Negrillas propias)”.*

El referido control se estipuló también en la Ley 1437 de 2011, artículo 136:

*“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.*

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” (Negrillas propias)”.

De lo hasta aquí revisado, se tiene que el objeto del control inmediato de legalidad, serán las medidas de carácter general, dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo único y expreso de los decretos legislativos, dictados por el Ejecutivo Nacional en los estados de excepción. Es decir, aún cuando resulte de perogrullo, no será objeto de revisión automático de legalidad aquella medida no amparada en los decretos legislativos, aunque sea adoptada en la época del estado de excepción.

2.2. Decretos Legislativos.

Es pertinente entonces, entender lo que significa decreto legislativo, para ello se traerá a colación lo dicho por el Consejo de Estado en providencia del 15 de abril de 2020¹, en donde señaló cuáles eran las características generales de los Decretos Legislativos expedidos en el marco de los estados de excepción y los específicos de aquellos relativos a los estados de emergencia, que se resumen en el siguiente cuadro:

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS	CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS DE EMERGENCIA
<p>Forma</p> <ul style="list-style-type: none"> - Firma del presidente de la República y todos sus ministros. - Deben reflejar expresamente su motivación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tienen la misma fuerza jurídica vinculante de ley. - Los que desarrollan el estado de emergencia tienen vigencia indefinida.
<p>Contenido sustancial</p> <ul style="list-style-type: none"> - El decreto legislativo que declara la conmoción interior o el estado de emergencia debe precisar el tiempo de duración. - Las medidas adoptadas en los decretos legislativos que desarrollan los estados de excepción deben ser necesarias y proporcionales a la situación que se pretende remediar. Además, no pueden suspender los DDHH, las libertades fundamentales ni el DIH. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso bajo ciertas condiciones. - No pueden desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.
<p>Control</p> <ul style="list-style-type: none"> - Judicial automático por parte de la Corte Constitucional. - Político del Congreso. 	

Teniendo en cuenta lo reseñado, la Sala Unitaria concluye que las medidas generales adoptadas en ejercicio de función administrativa, susceptibles de control

¹ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda, Subsección A Consejero Ponente: William Hernández Gómez - Bogotá, D. C., quince (15) de abril de dos mil veinte (2020) - Referencia: control inmediato de legalidad. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00 -Temas: **Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en estado de emergencia**. Actos internos de la administración y medidas de carácter general ordenadas en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo de los estados de excepción. El medio de control inmediato de legalidad a la luz de la tutela judicial efectiva en el marco del estado de emergencia por la enfermedad covid-19. Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad. Decisión: Rechaza el medio de control inmediato de legalidad. Auto interlocutorio O-296-2020.

automático de legalidad, serán aquellas que aludan o tengan como base en su parte considerativa, resolutive o de ejecución los Decretos Legislativos.

2.3. Estados de excepción por la pandemia COVID-19.

Mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y ante las circunstancias relacionadas con la pandemia causada por el virus COVID-19, el Presidente de la República, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia del mencionado Decreto.

Correlativamente, mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, el Gobierno Nacional declaró nuevamente el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional por 30 días calendario, contados a partir de la vigencia del mencionado Decreto. Como puede verse el instrumento usado fue el estado de excepción contemplado en el artículo 215 de la Constitución Política de 1991.

2.4. Caso Concreto.

Descendiendo al caso en concreto, una vez revisado en su integridad el **Decreto N° 56 de 27 de marzo de 2020**, expedido por el **Alcalde del Municipio de Yacuanquer (N)**, se colige que el mismo no se expidió en desarrollo de los decretos legislativos, aun cuando se profirió en época del estado de excepción y adopta medidas para enfrentar la emergencia sanitaria.

Al efecto, de la lectura del decreto en comento, se observa que se cita como fundamento para su expedición, las siguientes normas:

- Las Leyes 136 de 1994 y 1551 de 2012, por las cuales se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Aclara la Sala que no se menciona en el decreto examinado ninguna norma en particular en este caso, se alude en forma general a dichas leyes.
- Acuerdo N° 008 de 27 de febrero de 2005, por el cual se expide el Estatuto de Rentas y Procedimientos para el Municipio de Yacuanquer, del cual se menciona en concreto, el artículo 291 que alude a los plazos y presentación de las declaraciones de impuestos para el respectivo periodo fiscal, que debe realizarse por parte del Gobierno Municipal.
- Los artículos 2 y 209 de la Constitución Política, en los cuales se establecen los fines esenciales del Estado y se define la función administrativa y la obligación que tienen las autoridades administrativas de coordinar sus actuaciones, para el adecuado cumplimiento de tales fines.

- Resolución N° 380 de 10 de marzo de 2020, en virtud de la cual el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó medidas preventivas, sanitarias, de aislamiento y cuarentena a causa del virus COVID-19.
- Resolución N° 385 de 12 de marzo de 2020, mediante la cual el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y adoptó medidas para hacer frente al virus.

De igual forma, es pertinente señalar que se citan decretos expedidos por el Ejecutivo Nacional, algunos de los cuales no tienen el carácter de decretos legislativos.

- Así, por ejemplo, el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, por el cual el Ejecutivo Nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, no se cataloga como legislativo, pues aunque se expidió con ocasión de la emergencia suscitada por la pandemia ya referida, se sustenta en lo señalado en el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, pero no en el artículo 315 constitucional ni en el Decreto 417 de 2020², en virtud del cual se declaró el estado de excepción, razón por la cual tampoco fue objeto de revisión de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.
- Iguales razones pueden invocarse en relación con el Decreto 420 de 18 de marzo de 2020 que tampoco es del orden legislativo, en tanto a través de éste se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19, con sustento en el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, en concordancia con el Decreto 418 de 2020.

Acota la Sala que, aun cuando el Decreto 56 del 27 de marzo de 2020 también cita entre sus fundamentos, el Decreto 461 de 22 de marzo de 2020 expedido por el Ejecutivo Nacional, en virtud del cual se autoriza temporalmente a los alcaldes y gobernadores a reorientar rentas y reducción de tarifas de impuestos territoriales el cual sí se cataloga como un decreto legislativo, lo cierto es que no desarrolla en forma alguna las disposiciones del Decreto 461 en mención, en tanto:

- i) No adopta disposición alguna para realizar la reorientación de rentas de destinación específica en el Municipio de Yacuanquer.

² Decreto que se encontraba vigente al momento de la expedición del acto objeto del control inmediato de legalidad de la referencia.

- ii) No habla de realizar adiciones, modificaciones, traslados u otras operaciones presupuestales para atender la contingencia generada por el COVID-19 en dicho ente territorial.
- iii) No adopta disposiciones para reducir las tarifas de los impuestos territoriales.

Ahora bien, en cuanto a las medidas que el **Decreto 56 de 27 de marzo de 2020** adopta en relación con la modificación de los plazos de presentación del impuesto predial unificado y del impuesto de industria y comercio³ en el **Municipio de Yacuanquer**, conviene señalar que estas facultades son propias de las entidades territoriales, teniendo en cuenta que:

- El art. 287 de la Constitución Política dispone la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, en virtud de la cual tienen derecho a administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- El art. 313 numeral 4º de la Carta Política señala como una de las atribuciones de los Concejos Municipales es la de *“votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales”*.
- Según el art. 338 constitucional, le corresponde a los Concejos en los municipios imponer las contribuciones fiscales o parafiscales, así como fijar los sujetos activos o pasivos, hechos, bases gravables y tarifas de los impuestos. También aclara que en los acuerdos – en el caso de los concejos municipales – pueden permitir que las autoridades fijen las tarifas de las tasas de las contribuciones que cobren a los contribuyentes.
- El art. 2º de la Ley 1551 de 2012 ratifica que los Municipios tienen derecho a *“establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”*.
- El art. 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el art. 18 de la Ley 1551 de 2012, estipuló como una atribución de los Concejos Municipales *“establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, de conformidad con la ley”*

³ Que se indica en la siguiente forma: **“Artículo Primero: MODIFICACIÓN:** *Modifíquese los numerales primero y tercero del artículo 1 del Decreto N° 16 de 2020, en relación con los plazos para la presentación y pago del Impuesto Predial Unificado y del Impuesto de Industria y Comercio, así:*

1- IMPUESTOS DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y SU COMPLEMENTARIO DE AVISOS Y TABLEROS. Los plazos para declarar, presentar y pagar el Impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros para la vigencia 2020, (año gravable 2019) inicial el 2 de enero 2020 y vence el último día hábil de mes de Mayo del año en curso.

3- IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO: Los plazos para pagar el Impuesto predial unificado de la vigencia 2020 inicia el 27 de enero de 2020 y vence el último día hábil del mes de junio [...].”

- El art. 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el art. 29 de la Ley 1551 de 2012, fijó como una función del Alcalde en relación con el Concejo *“presentar los proyectos de acuerdo que juzgue convenientes para la buena marcha del municipio”*.
- De acuerdo a lo señalado por la Corte Constitucional, una vez se decreta el impuesto en favor de los municipios, *“se convierte en renta de carácter municipal de su propiedad exclusiva, con las mismas prerrogativas de que goza la propiedad de los particulares y cuya distribución y utilización, como se anotó, únicamente le compete al municipio, lo que en verdad constituye una garantía para el manejo autónomo de los recursos propios”*⁴.
- De conformidad con el artículo 2 de la Ley 44 de 1990⁵, el impuesto predial unificado fue establecido como impuesto del orden municipal, **cuya administración, recaudo y control corresponde a los respectivos municipios**⁶.
- Según lo previsto en los artículos 32 y 33 de la Ley 14 de 1983⁷, el impuesto de Industria y Comercio grava la realización de actividades comerciales, industriales y de servicios **en jurisdicción de los municipios**, sobre el promedio de los ingresos brutos percibidos en su desarrollo⁸.

Como se observa, es claro que las disposiciones que se adopten en relación con los impuestos que son de propiedad de los municipios, como acontece con el impuesto predial unificado y el impuesto de industria y comercio, son competencia de los entes territoriales como lo indican las normas antes señaladas, así las cosas, las facultades que tenía el Municipio de Yacuanquer para regular lo atinente a las fechas en que debe efectuarse la cancelación de los mencionados tributos, no se desprenden de lo regulado en el Decreto Legislativo 461 de 2020 ni de la declaratoria de estado de excepción, por lo antes expresado.

Además, de acuerdo a lo señalado por el Consejo de Estado, *“la potestad de las entidades territoriales para fijar exenciones o tratamientos preferenciales debe interpretarse de manera amplia, pues, a diferencia de la potestad para fijar los tributos, la potestad para conceder exenciones o tratamientos preferenciales en*

⁴ Sentencia C - 467 de 1993

⁵ 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.

⁶ Citado en la sentencia del Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Cuarta - Consejero Ponente: Milton Chaves García - Bogotá D. C., veinticinco (25) de mayo de dos mil diecisiete (2017) Radicación número: 44001-23-31-003-2011-00192-01(21973) Actor: Diego Quiñones Cruz Demandado: Municipio de Maicao – Fallo.

⁷ “Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones”.

⁸ Citado en la sentencia del Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Cuarta Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez - Bogotá D.C., dos (2) de mayo de dos mil diecinueve (2019) - Radicación número: 76001-23-31-000-2009-01178-01(20993). Actor: Compañía de Generación del Cauca S.A. E.S.P. GENERCAUCA Demandado: Municipio de Yumbo - Fallo

*relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales es plena para estas y restringida para la Ley*⁹, es decir, la facultad de aplicar beneficios por el pronto pago es potestad de los entes territoriales, es decir, no deviene de la declaratoria de estado de excepción.

Lo anterior no implica que se avale por parte de esta Corporación, la expedición del Decreto 56 de 27 de marzo de 2020, o que se considere que dicho acto se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico, pues según las disposiciones reseñadas en el acápite previo, aunque los entes territoriales en uso de su autonomía tributaria, pueden expedir sus propias normas sobre aspectos concernientes a la administración, métodos de recaudo y concesión de beneficios de los impuestos territoriales, para ello debe existir la emisión de un acuerdo aprobado por el Concejo Municipal de cada ente territorial.

Lo que la Sala puntualiza es únicamente que este asunto no es pasible del control inmediato de legalidad, sin que se excluya la posibilidad de analizar la legalidad de tal disposición mediante otros medios de control procedentes, como el de nulidad simple, mediante el cual sí se podría analizar las falencias que puedan suscitarse frente a la expedición del decreto 56 de 2020.

En ese orden de ideas, considerando que en el auto del 3 de abril de 2020, esta Corporación decidió avocar conocimiento respecto del **Decreto 56 del 27 de marzo de 2020**, expedido por la **Alcaldía de Yacuanquer (N)**, es menester decir que el mismo debe dejarse sin efectos, y en consonancia con lo anteriormente expuesto, no avocar conocimiento respecto del acto administrativo en comento, aunado a la terminación del presente proceso.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Nariño, en Sala Unitaria de Decisión,

RESUELVE

PRIMERO.- DEJAR SIN EFECTOS el auto del **3 de abril de 2020**, en virtud del cual, se avocó conocimiento del control inmediato de legalidad del **Decreto 56 del 27 de marzo de 2020**, expedido por el **Alcalde del Municipio de Yacuanquer (N)**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- NO AVOCAR conocimiento del control inmediato de legalidad del **Decreto 56 del 27 de marzo de 2020**, expedido por el **Alcalde del Municipio de Yacuanquer (N)**, por las razones expuestas en la parte motiva de este auto y terminar el proceso.

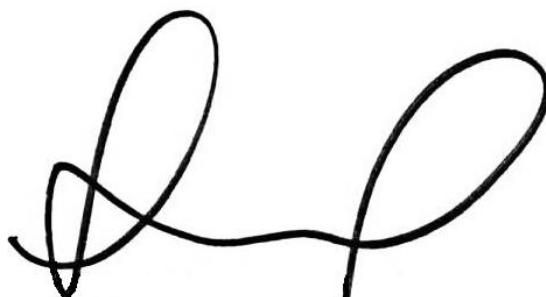
⁹ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Cuarta - Consejero Ponente: Hugo Fernando Bastidas Barcenas - Bogotá D.C., veintinueve (29) de mayo de dos mil catorce (2014) - Radicación número: 73001-23-31-000-2010-00391-01(18738) - Actor: Estefania Florian Rodriguez - Demandado: Municipio de Ibagué - fallo

TERCERO.- NOTIFICAR a través de correo electrónico al **Municipio de Yacuanquer (N)** de la presente decisión.

CUARTO.- Notifíquese personalmente a la señora **Agente del Ministerio Público** de la presente decisión. Secretaría remitirá mensaje con identificación de la notificación que se realiza y con copia de esta providencia, en formato PDF, a la siguiente dirección de correo electrónico ipestrada@procuraduria.gov.co.

QUINTO.- Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke, positioned above the printed name.

**SANDRA LUCIA OJEDA INSUASTY
MAGISTRADA¹⁰**

¹⁰ Firma escaneada en virtud de lo permitido por el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, artículo 11.