



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**

Villavicencio, primero (1º) de junio de dos mil veinte (2020)

**RADICACIÓN:** 50 001 23 33 000 2020 00455 00  
**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
**ASUNTO:** ACUERDO No. 002 DEL 22 DE ABRIL DE 2020, PROFERIDO POR EL CONCEJO MUNICIPAL DE CABUYARO (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**

La Gerente de Conceptos y Asistencia Jurídica Territorial de la Gobernación del Meta (Meta), en supuesto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 136 del CPACA, remitió el Acuerdo No. 002 del 22 de abril de 2020, "*Por medio del cual se modifica transitoriamente el plazo para el pago del impuesto predial unificado en virtud a la emergencia sanitaria de orden nacional covid-19*", proferido por el Concejo Municipal de Cabuyaro (Meta), 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 21 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 (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 2020<sup>1</sup>, 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 2020<sup>2</sup>, 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*

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

<sup>2</sup> "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 Estado<sup>3</sup>, 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” (...)*<sup>4</sup>. (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, la Gobernación del 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 de Cabuyaro (Meta); 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 los Decretos 417 del 17 de marzo y 637 del 06 de mayo de 2020.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> *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 el numeral 3 del artículo 313 de la Constitución Nacional<sup>5</sup>; numeral 3 del artículo 32<sup>6</sup> de la Ley 136 de 1994<sup>7</sup>; y la Ley 1551 de 2012<sup>8</sup>; y no como desarrollo de un Decreto Legislativo proferido durante el Estado de Emergencia Nacional.

Si bien el Acuerdo No. 002 del 22 de abril de 2020 menciona que modifica transitoriamente el plazo para el pago del Impuesto Predial Unificado en virtud de la emergencia sanitaria del orden nacional por causa del coronavirus COVID-19, advierte el despacho que dicha emergencia fue declarada en la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 por el Ministerio de Salud y la Protección Social<sup>9</sup>, prorrogada mediante la Resolución 844 del 26 de mayo de 2020<sup>10</sup>, por lo tanto, no se trata de un acto administrativo que deba ser sometido a control inmediato de legalidad, aun cuando fue expedido con posterioridad a la fecha en que se declaró por primera vez el Estado de

<sup>5</sup> **"Artículo 313.** *Corresponde a los concejos:*

3. *Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo."*

<sup>6</sup> **"ARTÍCULO 32.** *Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes.*

3. *Reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en que requiere autorización previa del Concejo".*

<sup>7</sup> *"Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"*

<sup>8</sup> *"Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".*

<sup>9</sup> *"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: /.../*

<sup>10</sup> *"Por la cual se prorroga la emergencia sanitaria por el nuevo Coronavirus que causa la Covid-19, se modifica la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, modificada por las Resoluciones 407 y 450 de 2020 y se dictan otras disposiciones".*

Emergencia, Económica, Social y Ecológica, pues aquel fue emitido en ejercicio de facultades netamente ordinarias, así sea motivado para una situación de anormalidad.

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, según se citó en el acápite anterior, 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 pronunciamientos<sup>11</sup> 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.

<sup>11</sup>CONSEJO 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.

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 pago para el impuesto en el territorio que abarca el concejo municipal autor del acuerdo, ni avalar que esta corporación tiene competencia o no en dicho tema específico, lo cierto es que se trata de un asunto propio de la entidad territorial 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 remitió el acto a este tribunal.

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*"<sup>12</sup>. 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 Decreto 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 Acuerdo PCSJA20-11556 del 22 de mayo de 2020, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura.

---

<sup>12</sup> Constitución Política, artículo 215, inciso segundo.

Finalmente, advierte el despacho conforme los anexos del oficio del 06 de mayo de 2020, por medio del cual la Alcaldía del Municipio de Cabuyaro (Meta) remitió el Acuerdo No. 002 del 22 de abril de 2020 a la Gobernación del Meta, que la misma se hizo en virtud de lo establecido en el artículo 82 de la Ley 136 de 1994, por lo tanto, si la intención del ente territorial es darle trámite a la acción consagrada en el artículo 119 del Decreto 1333 de 1986, deberá en consecuencia dar cumplimiento a los requisitos señalados en el artículo 120 ibídem, teniendo en cuenta la suspensión de términos que en este momento afecta a esos trámites, según el Acuerdo del Consejo Superior de la Judicatura ya mencionado.

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. 002 del 22 de abril de 2020, expedido por el Concejo del Municipio de Cabuyaro (Meta), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Notifíquese la presente decisión al Departamento del Meta, al Municipio de Cabuyaro 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 PATRICIA ALONSO PÉREZ**  
**MAGISTRADA**