

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Auto Interlocutorio N° 284

Villavicencio, dieciséis (16) de junio de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

ASUNTO: ACUERDO No. 05 DEL 22 DE MAYO DE 2020  
EXPEDIDO POR EL CONCEJO MUNICIPAL DEL  
BARRANCA DE UPÍA-META.

EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2020-00545-00

## I. ANTECEDENTES

El Concejo Municipal de Barranca de Upia-Meta, el día 09 de junio de 2020 remitió copia del Acuerdo No. 05 del 22 de mayo de 2020 *“POR EL CUAL SE AMPLÍAN LOS PLAZOS PARA PRESENTACIÓN Y PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO E IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO ESTABLECIDOS EN LOS ARTÍCULOS 49 Y 63 DEL ACUERDO NO. 021 DE 2016 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, recibido por la Secretaría General de esta Corporación y correspondiéndole por reparto a la suscrita Magistrada.

Conforme con lo señalado en el Acuerdos N° PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, No. PCSJA20-11539 del 24 de abril de 2020, No. PCSJA20-11549 del 07 de mayo de 2020, No. PCSJA20-11556 del 22 de mayo de 2020 y No. PCSJA20-11567 del 05 de junio de 2020 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, se exceptuó de la suspensión de términos adoptada en los Acuerdos N° PCSJA20-11517 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad, razón por la cual, se remitió el presente asunto vía correo electrónico para que se le imprima el trámite correspondiente, conforme a lo previsto en los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

## II. CONSIDERACIONES

La Constitución Política de Colombia en su artículo 215, faculta al Presidente de la República para que 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, con la firma de todos los ministros, declare 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, el Presidente, con la firma de todos los ministros, podrá 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.

A través de la Ley 137 de 1994 *“Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”*, se desarrolló el anterior mandato constitucional, disponiendo en el artículo 20 el control de legalidad de 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, 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.

En ese orden, la Ley 1437 de 2011 incluyó dentro de los medios de control que conoce la Jurisdicción Contenciosa Administrativa el control inmediato de legalidad en los mismos términos en los que se previó en la Ley 137 de 1994, sometiendo su conocimiento en única instancia a los Tribunales Administrativos de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al Tribunal del lugar donde se expidan.

El Consejo de Estado ha señalado que para que sea procedente el control inmediato de legalidad, se deben observar los siguientes presupuestos<sup>1</sup>:

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.

Descendiendo al caso concreto, se evidencia que el Concejo del Municipio de Barranca de Upía-Meta expidió el Acuerdo No. 05 del 22 de mayo de 2020, el cual tiene como objeto ampliar temporalmente el plazo para pagar el impuesto predial unificado del periodo gravable 2020 hasta el 30 de junio con el 10% de descuento y a partir del 01 de julio de 2020 se cobrarán intereses moratorios.

Igualmente, se amplía temporalmente el plazo para declarar y pagar el impuesto de Industria y Comercio y su complemento de Avisos y Tableros por el año gravable 2019, entre otras.

Se advierte que como fundamento legal del Acuerdo No. 05 del 22 de mayo de 2020 se señaló lo siguiente:

- Artículos 2 “las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades”, 24 “Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.”, 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.”, 313 “Corresponde a los concejos: (...) 4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.” de la Constitución Política.
- Numeral 7 (sic) del Artículo 32 de la Ley 136 de 1994<sup>2</sup> “ATRIBUCIONES. Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes. (...) 6. Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, de conformidad con la ley.”

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Providencia del 31 de Mayo de 2011, Radicación Número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(Ca), Actor: Gobierno Nacional, Demandado: Ministerio de la Protección Social, Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve.

<sup>2</sup> Artículo modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012.

- Resolución No. 380 del 10 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social en la que se adoptan medidas preventivas sanitarias en el país, por causa del Coronavirus Covid-19.
- Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 *“por la cual se declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020 y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del virus en el territorio nacional y mitigar sus efectos.”*.
- Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.”*
- Decreto No. 531 del 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”*.
- Decreto No. 593 del 24 de abril de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”*.
- Decreto No. 218 de 2020 por medio del cual el Departamento del Meta declaró la situación de calamidad pública por el término de seis (6) meses.
- Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.”*
- Decreto No. 040 del 2020 se declaró la situación de Calamidad Pública en el municipio de Lejanías (Meta) previo concepto del Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres del municipio de Lejanías.
- Decreto No. 636 del 06 de mayo de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”*
- Decreto No. 637 del 06 de mayo de 2020 *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*.
- Acuerdo No. 021 de 2016 que establece los plazos para el pago del impuesto predial unificado.

En ese orden de ideas, conforme al contenido del Acuerdo objeto de análisis, se advierte que si bien es cierto en su parte considerativa se consignó como antecedente legal los Decretos No. 417 del 17 de marzo de 2020 y No. 637 del 06 de mayo de 2020 *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica,*

*Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”, expedidos por el Presidente de la República, dicha situación en sí misma no conlleva a que el Decreto de marras deba ser sometido al control inmediato de legalidad.

Sobre el tema, debe recordarse que al amparo de los estados de excepción - incluido el de la emergencia económica o social-, el Gobierno Nacional expide dos clases de normas: i) El decreto que declara el estado de excepción –que es un solo decreto, y ii) todos aquellos decretos que lo desarrollan, adoptando las medidas que implementan las soluciones legales para conjurar las crisis -y que suelen ser varios. Estos últimos son los llamados a suspender las leyes que les sean incompatibles –tal como lo dispone los arts. 212 y 213 CP.- o a derogarlos, como ocurre con la emergencia económica<sup>3</sup>.

Conforme a lo anterior, el alcance de los Decretos No. 417 del 17 de marzo de 2020 y No. 636 del 06 de mayo de 2020 es declarar el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el territorio nacional y seguidamente, el Gobierno Nacional emite los decretos legislativos que considere necesarios para superar la situación, para que así las autoridades territoriales procedan a desarrollarlos a través de los distintos actos administrativos de carácter general que expidan y que son enviados para el control inmediato de legalidad a los Tribunales Administrativos, conforme a lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 del CPACA.

Entonces, para que los Tribunales Administrativos asuman el conocimiento bajo el medio de control inmediato de legalidad, los actos administrativos generales expedidos por las entidades territoriales deben provenir de los decretos legislativos expedidos con ocasión a la declaratoria de estado de excepción.

El acto administrativo también invoca los Decretos No. 457 del 22 de marzo de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”*, No. 531 del 08 de abril de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”*, No. Decreto No. 593 del 24 de abril de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”* y Decreto No. 636 del 06 de mayo de 2020 *“Por el cual se*

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Providencia del 09 de Diciembre de 2009, Radicación Numero: 11001-03-15-000-2009-00732-00(Ca), Actor: Gobierno Nacional, Demandado: Decreto 1910 de 2009, Consejero Ponente: Enrique Gil Botero.

*imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”,* los cuales no cumplen con el carácter de ser un decreto legislativo, pues su expedición no se relaciona con la facultad conferida constitucionalmente al Presidente-artículo 215 C.P.-, ni en razón a la declaratoria del estado de excepción realizada mediante los Decretos No. 417 del 17 de marzo de 2020 y No. 637 del 06 de mayo de 2020, *contrario sensu*, los mismos se profirieron con ocasión a la emergencia sanitaria declarada por la pandemia del COVID-19 y las facultades ordinarias del Presidente de la República para el control del orden público.

Por consiguiente, al no tratarse los Decretos No. 457 del 22 de marzo de 2020, No. 531 del 08 de abril de 2020, No. 593 del 24 de abril de 2020 y No. 636 del 06 de mayo de 2020 de un decreto legislativo, es evidente que el Acuerdo No. 05 del 22 de mayo de 2020 expedido por el Concejo del Municipio de Barranca de Upía-Meta, no cumple con el requisito de haberse emitido en desarrollo de un decreto legislativo proferido en estado de excepción, siendo este uno de los presupuestos para que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conozca de este último acto administrativo a través del control inmediato de legalidad.

Aunado a lo anterior, la modificación en los plazos para el pago del impuesto predial unificado y para declarar y pagar el impuesto de industria y comercio y su complemento de avisos y tableros, resulta ser una facultad ordinaria otorgada a los Concejos Municipales, conforme a los numerales 4 y 5 del artículo 313 de la Constitución Política, que en su tenor literal establece:

**“ARTICULO 313.** Corresponde a los concejos:

(...)

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

5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

(...)”

A su vez, el artículo 32<sup>4</sup> de la Ley 136 de 1994 concretamente le permite a los Concejos Municipales establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, de conformidad con la ley.

---

<sup>4</sup> Artículo modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012.

Es pertinente precisar que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, por tanto tienen como derecho administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (numeral 3 del artículo 287 de la Constitución Política).

Estableciendo a su vez el artículo 338 de la Constitución Política lo siguiente:

**“ARTICULO 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.”

Conforme lo anterior, se colige que la expedición del Acuerdo No. 05 del 22 de mayo de 2020, se efectuó de acuerdo a las facultades ordinarias dispuestas por la legislación colombiana y a la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, más no obedece al desarrollo de algún decreto legislativo expedido en virtud de la declaratoria de excepción, atribuciones que no cambian por el hecho de invocarse en el acto administrativo objeto de estudio los Decretos 417 de 2020 y 637 del 06 de mayo de 2020, pues itera, los mismos simplemente se limitan a declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, sin que allí se adopte, como si lo hacen los decretos posteriores a su expedición, las medidas para conjurar la crisis. Entre ellos el Decreto No. 457 de 2020, No. 531 del 08 de abril de 2020, No. 593 del 24 de abril de 2020 y No. 636 del 06 de mayo de 2020 que no son un decreto legislativo.

Recapitulando, a juicio del despacho, no es viable adelantar en el asunto de autos el control inmediato de legalidad del Acuerdo No. 05 del 22 de mayo de 2020, de acuerdo con lo establecido por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la

Ley 1437 de 2011, al no cumplirse con el requisito de expedirse con el fin de desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción, razón por la cual, se abstendrá de asumir su conocimiento.

Lo anterior, no es óbice para que el acto administrativo pueda ser enjuiciado a través de los medios de control ordinarios previstos en el ordenamiento jurídico-Ley 1437 de 2011, no así por el mecanismo jurídico previsto por la Constitución y la Ley para examinar los actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo, con ocasión de la declaratoria del estado de excepción, pues este último tiene un alcance limitado para efectos de su procedencia.

En mérito de lo expuesto, se

## RESUELVE

**PRIMERO: ABSTENERSE DE ASUMIR** conocimiento de control inmediato de legalidad del Acuerdo No. 05 del 22 de mayo de 2020, proferido por el Concejo del Municipio de Barranca de Upía-Meta, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: NOTIFICAR PERSONALMENTE** esta providencia al Ministerio Público mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales.

**TERCERO:** Por Secretaría, **COMUNICAR** el presente auto al Concejo Municipal de Barranca de Upía-Meta.

**CUARTO:** Por Secretaría, **INFÓRMESE** a la comunidad la presente decisión a través del sitio Web de la Rama Judicial, el Twitter del Tribunal Administrativo del Meta @TADMETA y en la página web de esta Corporación [www.tameta.gov.co](http://www.tameta.gov.co).

**QUINTO:** Por secretaria, ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

Notifíquese y Cúmplase,

  
NELCY VARGAS TOVAR

Magistrada