



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

Pasto, cinco (5) de junio de dos mil veinte (2020)

**Radicación:** 2020-002562  
**Proceso:** Control inmediato de legalidad  
**Demandante:** Municipio de Aldana  
**Acto Administrativo:** Decretos 041 y 042 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 de los Decretos 041 del 24 de marzo de 2020 *“por medio de la cual se adoptan medidas temporales en el municipio de Aldana frente a los impuestos territoriales”* y 042 del 30 de marzo de 2020 *“por medio del cual se deroga el Decreto Municipal 041 del 24 de marzo de 2020”* proferidos por el Municipio de Aldana, la Sala advierte que 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 Política<sup>1</sup>, y tiene lugar cuando se presentan circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y

---

<sup>1</sup> 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 periodos 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 1994<sup>2</sup> y 136 de la Ley 1437 de 2011<sup>3</sup>, las medidas de carácter general

<sup>2</sup> **“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”.

<sup>3</sup> **“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”.



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

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 Estado<sup>4</sup> 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 Aldana profirió el Decreto 041 del 24 de marzo de 2020, a través del cual dispuso lo siguiente:

**I. IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO**

**ARTÍCULO PRIMERO: PRORROGA AL PLAZO PARA EL PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO Y BENEFICIOS TRIBUTARIOS. El cual quedara de la siguiente manera:**

**El término ampliado para el pago del impuesto predial unificado de la vigencia actual será así:**

- **Con el 20% de incentivo tributario será hasta el 30 de mayo de la presente vigencia**
- **El incentivo tributario con el 10% será desde el 1 de junio hasta el 31 de julio de la presente vigencia**
- **Vencido el término de los incentivos tributarios, desde el 1 de agosto y por un término de duración de 8 meses, es decir hasta el 30 de septiembre no se aplicarán descuentos ni intereses.**
- **Desde el 1 de octubre en lo que termina la vigencia se aplicaran los intereses respectivos a la tasa autorizada**

**ARTÍCULO SEGUNDO: DETERMINACION OFICIAL DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO POR EL SISTEMA DE FACTURACION. Sin perjuicio de la utilización del sistema de declaración, para la determinación oficial del impuesto predial unificado, el Municipio adopta el sistema de facturación que constituyan determinación oficial del tributo y presten mérito ejecutivo. Este acto de liquidación deberá contener la correcta identificación del sujeto pasivo y del bien objeto del impuesto, así como los conceptos que permiten calcular el monto de la obligación.**

<sup>4</sup> 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**

***La administración tributaria deberá dejar constancia de la respectiva notificación. Previamente a la notificación de las facturas la administración tributaria deberá difundir ampliamente la forma que los ciudadanos podrán acceder a las mismas.***

***PARÁGRAFO 1.- Cuando el día de pago señalado como fecha límite no corresponda a día hábil, esta se trasladará al día hábil siguiente.***

***PARÁGRAFO 2.- El no envío de la factura por parte de la administración no exime al contribuyente del cumplimiento de la obligación tributaria, debido a que con la simple divulgación se entiende notificado el contribuyente.***

***PARÁGRAFO 3.- Cuando una persona figure en los registros catastrales como propietaria o poseedora de varios inmuebles, la liquidación se hará separadamente sobre cada uno de ellos de acuerdo con las tarifas correspondientes para cada caso, pero se hará de tal forma que permita totalizar el valor que habrá de pagar el contribuyente.***

***PARÁGRAFO 4.- Los alivios tributarios que hace referencia este artículo podrán aplicarse únicamente a los pagos realizados desde la fecha de publicación de este acto administrativo.***

**II. IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO**

***ARTÍCULO TERCERO. A partir de la vigencia del presente decreto y hasta el 30 de junio de la presente vigencia, se ampliará el plazo para declarar y pagar el impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros.***

***ARTÍCULO CUARTO. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.***

***PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE”***

En síntesis, la administración municipal de Aldana a través del Decreto 041 del 24 de marzo de 2020 lo que hizo fue ampliar los plazos otorgados a los habitantes de esa localidad para cancelar las obligaciones tributarias correspondientes a los impuestos predial y de industria y comercio, estableciendo para tal fin ciertos porcentajes de descuento a los que podrían acceder los usuarios, según la fecha en la que se realice el pago respectivo, además, adoptó el sistema de facturación como forma de determinación del impuesto predial.

No obstante, aun cuando en la parte motiva del Decreto 041 de 2020 se invocó como sustento el Decreto 461 de 2020 –expedido por el Gobierno Nacional en desarrollo del Decreto 417 de 2020– motivo por el cual, en principio, se vislumbró que el Decreto 041 de 2020 se profirió en desarrollo de éste último, circunstancia



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

que 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, que no, para fijar medidas en torno 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 041 emanado del Alcalde Municipal de Aldana, 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, 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 y la ampliación del plazo respectivo, 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 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 motivación del Decreto 041 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



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

oportuno del impuesto predial y la adopción del sistema de facturación como forma de determinación del impuesto predial obedeció al ejercicio de las facultades constitucionales antes referidas, y no propiamente al desarrollo a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el Gobierno Nacional.

En tal virtud, no resulta procedente, en este caso, adelantar el control inmediato de legalidad de Decreto No 041 del 24 marzo de 2020 y, por consiguiente, tampoco del Decreto 042 del 30 de 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 dos (2) de marzo<sup>5</sup> 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 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 dos (2) de abril de dos mil veinte (2020).

**SEGUNDO:** En consecuencia se dispone **NO AVOCAR** conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto No 041 del 24 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Aldana, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: NOTIFICAR** la presente decisión a la Alcaldía del Municipio de Aldana 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**

---

<sup>5</sup> Por un error involuntario se consignó como fecha el 2 de marzo, empero, en realidad, la fecha corresponde al 2 de abril de 2020.



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

*Ana Beel Bastidas P.*  
**ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA**  
Magistrada