



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

Pasto, trece (13) de julio de dos mil veinte (2020)

**Radicación:** 52001-23-33-000-2020-00802-00  
**Proceso:** Control inmediato de legalidad  
**Demandante:** Municipio de Puerto Asís  
**Acto Administrativo:** Decreto No 242 de 1 de junio de 2020  
**Tema:** Auto no avoca conocimiento

**Magistrada Ponente:** Ana Beel Bastidas Pantoja

Conforme a la nota secretarial que antecede, le correspondió a este despacho el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto No 242 de 1 de junio de 2020 **“POR MEDIO DEL CUAL SE OTORGAN ALIVIOS TRIBUTARIOS DEL IMPUESTO PREDIAL E INDUSTRIA Y COMERCIO, HASTA EL 31 DE MAYO DE 2021”** expedida por el Alcalde del Municipio de Puerto Asís.

Corresponde a la Sala resolver sobre su admisión, previas las siguientes,

**CONSIDERACIONES:**

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

<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 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**

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 entre las consideraciones de esta norma se plasmó la siguiente:

***“Que si bien las entidades territoriales se encuentran facultadas para disminuir las referidas tarifas, ante la inmediatez con la que se requiere afrontar el impacto económico negativo en los hogares más vulnerables, se hace necesario facultar temporalmente directamente a los gobernadores y alcaldes para que, si lo consideran pertinente, reduzcan las tarifas fijadas sin necesidad de acudir a las asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales.***

***Que, en todo caso, las autorizaciones previstas en el presente Decreto deben ejercerse por los gobernadores y alcaldes en observancia de los mandatos constitucionales, con el único objetivo de conjurar la inminente crisis e impedir la extensión de sus efectos, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020, y únicamente durante su vigencia”***

Con base en lo anterior, los artículos 2º y 3º del Decreto 461 de 2020 dispusieron:

***“Artículo 2. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de tarifas de impuestos territoriales. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales.***

***Artículo 3. Temporalidad de las facultades. Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto solo podrán ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria”***

Así mismos, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 678 de 2020: *“Por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de*



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

las entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020"; el cual en su artículo séptimo dispone:

**“Artículo 7. Recuperación de cartera a favor de entidades territoriales. Con el fin de que las entidades territoriales recuperen su cartera y generen mayor liquidez, así; como la posibilidad de aliviar la situación económica de los deudores, los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados accederán a los siguientes beneficios en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago a la entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo:**

- **Hasta el 31 de octubre de 2020 se pagará el 80% del capital sin intereses ni sanciones.**
- **Entre el 1 de noviembre de 2020 y hasta el 31 diciembre se pagará el 90% del capital sin intereses ni sanciones.**
- **Entre el 1 de enero de 2021 y hasta el 31 de mayo de 2021 se pagará el 100% del capital sin intereses ni sanciones.**

**Parágrafo 1. Las medidas adoptadas en el presente artículo se extienden a aquellas obligaciones que se encuentren en discusión en sede administrativa y judicial, y su aplicación dará lugar a la terminación de los respectivos procesos.**

**Parágrafo 2. En los términos del Decreto 2106 de 2019, las entidades territoriales deberán habilitar medios de pago electrónicos que faciliten el acceso de los contribuyentes a las medidas adoptadas en este artículo”**

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 que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como

<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

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 Puerto Asís profirió el Decreto 242 de 1 de julio de 2020, a través del cual dispuso lo siguiente:

**“ARTÍCULO PRIMERO. RECUPERACION DE CARTERA IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO. Otórguese descuento en un porcentaje del VEINTE POR CIENTO (20%) sobre el capital del Impuesto Predial Unificado, sin intereses, correspondiente a todas las vigencias fiscales hasta 2020, para los contribuyentes que efectúen el pago antes del 31 de Octubre de 2020.**

**El descuento será en un porcentaje del DIEZ (10%) sobre el capital del Impuesto Predial Unificado, sin intereses correspondiente a todas las vigencias fiscales hasta 2020, para los contribuyentes que efectúen el pago del 01 de Noviembre al 31 de Diciembre de 2020.**

**Los contribuyentes que efectúen el pago de impuesto predial unificado entre el 01 de enero de 2021 y hasta el 31 de mayo de 2020 pagarán el 100% del capital unificado, sin intereses.**

**ARTÍCULO SEGUNDO. RECUPERACIÓN DE CARTERA IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO: Otórguese descuento en porcentaje del VEINTE POR CIENTO (20%) sobre el capital del Impuesto de Industria y Comercio, sin intereses correspondiente a todas las vigencias fiscales 2020, para los contribuyentes que efectúen el pago antes el 31 de Octubre de 2020.**

**El descuento será en un porcentaje del DIEZ (10%) sobre el capital del impuesto de Industria y Comercio, sin intereses, correspondiente a todas las vigencias fiscales hasta 2020, para los contribuyentes que efectúen el pago del 01 de Noviembre al 31 de Diciembre de 2020.**

---

<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

***Los contribuyentes que efectúen el pago del impuesto de industria y comercio entre el 01 de enero de 2021 y hasta el 31 de mayo de 2020 pagarán el 100% del capital unificado, sin intereses (...)***”.

En síntesis, el Alcalde Municipal de Puerto Asís, a través de la norma objeto de control, otorga descuentos sobre el capital, sin intereses, sobre los impuestos: predial unificado e industria y comercio, en un determinado porcentaje, ello dependiendo de la fecha en que se realice el correspondiente pago.

No obstante, aun cuando en la parte motiva del Decreto 242 de 1 de junio de 2020 se invocó como sustento los Decretos 461 y 678 de 2020 –expedidos por el Gobierno Nacional en desarrollo de los Decretos 417 y 637 de 2020– dicho decreto municipal no tiene como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción.

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, así como lo relacionado con el otorgamiento de amnistías tributarias, 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



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

proferidos en virtud de la misma, aun cuando así quedó plasmado en la motivación del Decreto 242 de 1 de junio de 2020.

En tal virtud, no resulta procedente, en este caso, adelantar el control inmediato de legalidad de Decreto No 242 de 1 de junio 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 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: NO AVOCAR** conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto No 242 de 1 de junio de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Puerto Asís, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** la presente decisión a la Alcaldía del Municipio de Puerto Asís y al Ministerio Público, a los correos electrónicos destinados para tal finalidad.

**TERCERO.-** Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, se ordena que la presente decisión sea publicada en la página Web [www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co)<sup>5</sup>.

**CUARTO:** Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA**  
Magistrada

<sup>5</sup><https://www.ramajudicial.gov.co/web/control-de-legalidad-tribunales-administrativos/tribunal-administrativo-de-narino>