

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA



SALA UNITARIA DE ORALIDAD

Medellín, seis (6) de julio de dos mil veinte (2020).

Interlocutorio	No. 092
Radicado:	05001-23-33-000-2020-01039-00
Instancia:	ÚNICA
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	
Demandante:	MUNICIPIO DE AMALFI – ANTIOQUIA
Demandado:	DECRETO No. 0050 DEL 24 DE MARZO DE 2020 DEL MUNICIPIO DE AMALFI

MAGISTRADA PONENTE: ADRIANA BERNAL VÉLEZ

I. ANTECEDENTES

El Alcalde del municipio de Amalfi – Antioquia expidió el Decreto 0050 del 24 de marzo de 2020, a través del cual modificó parcialmente la Resolución 969 del 13 de noviembre de 2019, correspondiente al calendario tributario y adoptó otras disposiciones.

El municipio de Amalfi remitió al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, vía correo electrónico del 27 de marzo de 2020, el mencionado decreto para control inmediato de legalidad y fue repartido a la suscrita Magistrada el 16 de abril del mismo año.

A través de auto del 16 de abril de 2020 se admitió el medio de control de la referencia y se dispuso que: (i) se publicara un aviso acerca de la existencia del proceso en la página web del municipio de Amalfi y de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo por el término de 10 días; (ii) se remitieran los antecedentes administrativos que dieron lugar a la expedición del Decreto objeto de control; (iii) se permitiera la intervención mediante correo electrónico de las personas interesadas en defender o impugnar la legalidad del Decreto y se diera traslado del proceso al Procurador Delegado por intermedio de la Secretaría de la Corporación.

Vencida la fijación de los avisos, el 8 de mayo de 2020 se corrió traslado al Procurador para dar cumplimiento al numeral 5 del artículo 185 del CPACA, quien emitió concepto.

II. CONSIDERACIONES

2.1 Del control inmediato de legalidad

En el artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹ se regula el control de legalidad y se dispone 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.

Con la expedición de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se introdujo como medio de control autónomo en términos similares pues se dispuso 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 tendrá un control inmediato de legalidad, ejercido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratan de entidades territoriales, o bien, del Consejo de Estado si emanan de autoridades nacionales, conforme a las reglas de competencia establecidas en el mismo Código. Y se prevé que las autoridades competentes que los expidan deben enviar los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las 48 horas siguientes a su expedición. Si no se efectúa el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

El control inmediato de legalidad tiene como objeto verificar que las decisiones adoptadas en ejercicio de la función administrativa se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos². Según la Corte Constitucional, *“Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”*³.

En el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011 se prevé que los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia del *“control inmediato de legalidad 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”*.

¹ Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

² Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 15 de octubre de 2013. Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación No. 11001-03-15-000-2010-00390-00.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-179 del 13 de abril de 1994. Magistrado ponente Carlos Gaviria Díaz.

Según la norma, el medio de control de legalidad es el instrumento judicial que procede para examinar las decisiones administrativas que se enmarquen en (i) actos generales, (ii) proferidos en ejercicio de función administrativa, (iii) expedidos en estados de excepción y como desarrollo o reglamentación de un decreto legislativo.

En el artículo 185 del CPACA se regula el trámite que se le debe impartir al control inmediato de legalidad.

Este control se habilita en los Estados de Excepción previstos en la Constitución Política en los artículos 212 a 215. Declarado un Estado de Excepción y expedidos los decretos legislativos amparados en dicho estado, la administración puede expedir distintos actos administrativos como desarrollo de los Decretos Legislativos, tal y como se establece en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

2.2 Del caso concreto

El municipio de Amalfi remitió al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia vía correo electrónico el Decreto No. 0050 del 24 de marzo de 2020, “*POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE LA RESOLUCIÓN 969 DEL 13 DE NOVIEMBRE DE 2019 "CALENDARIO TRIBUTARIO" Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES*”. En su parte resolutive dispuso lo siguiente:

“ARTICULO PRIMERO: *Establecer las siguientes fechas para el pago del IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO, teniendo presente que el hecho de no recibir la factura, no exime del pago del mismo, así:*

IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO FECHAS DE PAGO VIGENCIA FISCAL 2020			
PERIODO DE FACTURACIÓN	TRIMESTRE COMPRENDIDO ENTRE:	PAGO SIN RECARGO	PAGO CON RECARGO
1	ENERO - FEBRERO - MARZO	30/04/2020	30/04/2020
2	ABRIL - MAYO - JUNIO	13/06/2020	30/06/2020
3	JULIO - AGOSTO -	05/09/2020	30/09/2020
4	OCTUBRE - NOVIEMBRE - DICIEMBRE	05/12/2020	28/12/2020

Continuar para el año 2020, lo establecido en el **ARTICULO 31 del ETM INCENTIVOS TRIBUTARIOS POR PRONTO PAGO**, Así:

CONTRIBUYENTES AL DÍA	DESCUENTO
<i>Este beneficio tributario será únicamente para aquellos contribuyentes cumplidos con sus pagos que estén al día con las vigencias anteriores.</i>	20%.

PARÁGRAFO 1: *Este beneficio se concederá solo aquellos contribuyentes que se encuentren a paz y salvo respecto de vigencias anteriores.*

ARTÍCULO SEGUNDO: Establecer la siguiente fecha para la presentación y pago de la **DECLARACIÓN PRIVADA DE ICA POR LOS INGRESOS DEL AÑO 2019 COMO BASE GRAVABLE, AÑO DE PRESENTACIÓN DECLARADO 2020** hasta el 30 de Mayo de 2020.

PARÁGRAFO 1: Reiterar que están habilitados para la presentación de la DECLARACIÓN PRIVADA DE ICA POR LOS INGRESOS DEL AÑO 2019 COMO BASE GRAVABLE, AÑO DE PRESENTACIÓN DECLARADO 2020 las (sic) siguientes correos electrónicos hacienda@amalfi-antioquia.gov.co, impuestos@amalfi-antioquia.gov.co y tesoreria@amalfi-antioquia.gov.co conforme a las normas del ETN, el ETM y RIRC.

PARÁGRAFO 2: Reiterar que el pago de los diferentes **IMPUESTOS, TASAS, MULTAS, SANCIONES Y CONTRIBUCIONES** puede efectuarse en la cuenta de ahorros de BANCOLOMBIA 65146372842 o en la Cuenta Corriente de DAVIVIENDA número 396669997811 a nombre de MUNICIPIO DE AMALFI, ANTIOQUIA identificado con el NIT 890.981.518 y acreditarlo dentro de los (5) días siguientes ante esta misma SECRETARÍA en los correos electrónicos hacienda@amalfi-antioquia.gov.co, impuestos@amalfi-antioquia.gov.co y tesoreria@amalfi-antioquia.gov.co conforme a las normas del ETN, el ETMyRIRC.

ARTÍCULO TERCERO: Las facultades ejercidas en el presente decreto solo se ejercerán durante el término que dure la emergencia sanitaria decretada por el gobierno nacional.

ARTÍCULO CUARTO: El presente decreto será publicado según lo previsto en el artículo 65 de la ley 1437 de 2.011.

ARTÍCULO QUINTO: De acuerdo con lo establecido en el artículo 93 del CPACA, se ordena revocar las demás disposiciones que le sean contrarias". (Negritas de origen).

El Consejo de Estado en la providencia del 2 de abril de 2020 dictada en el proceso con radicado No. 11001-03-15-000-2020-00984-00 y con ponencia del Doctor Rafael Francisco Suárez Vargas, explica las características esenciales del medio de control inmediato de legalidad, así:

"(...) De la norma transcrita se puede concluir que la procedencia de ese control especialísimo está sujeto a que se trate de medidas que cumplan con las siguientes características:

- i) Que sean de carácter general, es decir, que excluye a las de carácter particular y concreto.*
- ii) Que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa.*
- iii) Que su expedición se dé en desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.*

Cuando se cumplen las tres condiciones anteriores y la medida de carácter general adoptada proviene de una autoridad del orden nacional, la competencia radica en el Consejo de Estado. (...)" (Subrayas del Despacho).

Uno de los requisitos indispensables para que proceda el medio de control inmediato de legalidad es que el acto administrativo cuyo control se pretenda haya sido expedido en el marco de los estados de excepción y que desarrolle o reglamente el decreto legislativo correspondiente; sin embargo, al revisar el Decreto objeto de estudio, se concluye que no cumple tales características.

Se trata de un Decreto proferido por el Alcalde del municipio de Amalfi el 24 de marzo de 2020, en uso de las facultades Constitucionales y legales, especialmente las conferidas por los artículos 2, 95.9, 209, 315, 363, 364 y 365 de la Constitución Política; 78 a 105 de la Ley 6 de 1992; 1 y 84 de la Ley 136 de 1994; 66 de la Ley 383 de 1997; 114 de la Ley 488 de 1998; 59 de la Ley 788 de 2002; 2, 21 de la Ley 1066 de 2006; 1, 2, 98,99,100 y 159 de la Ley 1437 de 2011; 1. 2.1,2.3, 2.4, 2.5, 3, 29 literal d numerales 6 de la Ley 1551 de 2012; 469.4, 470, 471, 472 de la Ley 1564 de 2012; 303, 305,306, 307, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 353, 355, 357, 358 y 370 de la Ley 1819 de 2016; 1, 2, 166, 171,172 173,174, 191, 195, 196 y 202 del Decreto 1333 de 1986; 19.4, 580 literal e, 804, 814, 817, 831, 837-1, 841, 842, 844 y 845 del Decreto 624 de 1989; 1 y 2 del Decreto 4473 de 2006, y 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 29, 31, 85 del Acuerdo Municipal Número 033 de 2017; las Leyes 489 de 1998 y 734 de 2002; los Decretos 398, 401, 417, 434 y 461 de 2020, y la Resolución 385 de 2020 del Ministerio de Salud.

En la parte resolutive del Decreto se establecieron fechas para el pago del Impuesto Predial Unificado, se reiteró el incentivo tributario por pronto pago señalado en el artículo 31 del Estatuto Tributario Municipal, se fijaron otras fechas para la presentación de la declaración privada y pago del Impuesto de Industria y Comercio, y se reiteraron los canales para efectuar el pago de los impuestos, tasas, multas, sanciones y contribuciones.

El Decreto 417 de 2020 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica; el Decreto 434 del mismo año estableció plazos especiales para la renovación de la matrícula mercantil, el RONEOL y demás registros que integran el Registro único Empresarial y Social -RUES-, así como para las reuniones ordinarias de las asambleas y demás cuerpos colegiados, para mitigar los efectos económicos del Covid-19. Y el Decreto 461 de 2020 autorizó 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.

En el Libro V del Estatuto Tributario entre los artículos 555 a 869-3 del Estatuto Tributario, se regula el procedimiento tributario a aplicar para los asuntos tributarios del orden nacional.

El artículo 579 ídem indica que la presentación de las declaraciones tributarias deberá efectuarse en los lugares y dentro de los plazos que para el efecto señale el Gobierno Nacional. Además, el gobierno podrá efectuar la recepción de las declaraciones tributarias a través de bancos y demás.

Por su parte el artículo 800 del Estatuto señala que el pago de los impuestos, anticipos y retenciones, deberá efectuarse en los lugares que para tal efecto señale

el Gobierno Nacional; quien podrá recaudar total o parcialmente los impuestos, anticipos, retenciones, sanciones e intereses administrativos por la Dirección General de Impuestos Nacionales, a través de bancos y demás entidades financieras.

Mientras que el artículo 811 del Estatuto Tributario determina que el pago de los impuestos, anticipos y retenciones deberá efectuarse dentro de los plazos que para tal efecto señale el Gobierno Nacional. Y que, en el caso de importaciones, el impuesto a las ventas se liquidará y pagará conjuntamente con la liquidación y pago de los derechos de aduana.

La Ley 788 de 2002 prevé en su artículo 59 que los departamentos y municipios deben aplicar los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional, para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio incluida su imposición, a los impuestos por ellos administrados. Igualmente ordena que se aplique el procedimiento administrativo de cobro a las multas, derechos y demás recursos territoriales, además permite que el monto de las sanciones y el término de la aplicación de los procedimientos anteriores, podrán disminuirse y simplificarse acorde con la naturaleza de sus tributos, y teniendo en cuenta la proporcionalidad de estas respecto del monto de los impuestos.

El artículo 31 del Acuerdo Municipal No. 033 de 2017⁴, dispone que el pago del Impuesto Predial Unificado se debe hacer en las fechas establecidas para cada vigencia por la Secretaría de Hacienda Municipal o quien haga sus veces, las cuales se deben establecer mediante Resolución publicada antes del 31 de diciembre de cada año.

Y el artículo 281 ídem, determina que las normas que rigen el procedimiento tributario territorial del Municipio son las referidas al Estatuto Tributario Nacional, conforme a los artículos 66 de la Ley 383 de 1997 y 59 de la Ley 788 de 2002, por lo que se aplicarán a la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones y régimen sancionatorio de los impuestos administrados por el municipio de Amalfi.

A pesar de que el Decreto No. 0050 del 24 de marzo de 2020 es un acto administrativo general expedido por la autoridad municipal, se fundamenta en las facultades ordinarias que tiene el Alcalde en materia tributaria y que le fueron conferidas por el Estatuto Tributario y el Acuerdo 033 de 2017 de Amalfi, correspondientes a la fijación del calendario tributario para la presentación de las declaraciones y pago de los impuestos territoriales. Es decir que, no se cumple con el presupuesto de procedibilidad previsto en el artículo 136 del CPACA de que el acto administrativo desarrolle un decreto legislativo.

El Decreto municipal se fundamenta en las facultades ordinarias que tiene el Alcalde en materia tributaria.

⁴ *"POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL ESTATUTO TRIBUTARIO MUNICIPAL, SE ACTUALIZA LA NORMATIVA SUSTANTIVA TRIBUTARIA, EL PROCEDIMIENTO Y EL RÉGIMEN DE SANCIONES TRIBUTARIO PARA EL MUNICIPIO DE AMALFI, DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA".*

Ahora bien, en el artículo 207 del CPACA se ordena que se adopten medidas de saneamiento al finalizar cada etapa procesal. En este caso se debe dejar sin efecto todo lo actuado desde el auto del 16 de abril de 2020 inclusive, a través del cual se admitió el control inmediato de legalidad de la referencia puesto que el Decreto del municipio de Amalfi no fue proferido *“como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción”*.

En su lugar se decidirá NO AVOCAR CONOCIMIENTO del control inmediato de legalidad del Decreto No. 0050 del 24 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del municipio de Amalfi.

Finalmente, se advierte que esta decisión no hace tránsito a cosa juzgada, es decir que, el acto administrativo pueda ser objeto de control judicial.

En mérito de lo expuesto, la Sala Unitaria de Oralidad del Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia,

RESUELVE

1. **DEJAR SIN EFECTO TODO LO ACTUADO** a partir del auto del 16 de abril de 2020 inclusive, que admitió el medio de control de la referencia, por las razones expuestas.
2. **NO AVOCAR CONOCIMIENTO** del control inmediato de legalidad del el Decreto No. 0050 del 24 de marzo de 2020, *“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE LA RESOLUCIÓN 969 DEL 13 DE NOVIEMBRE DE 2019 “CALENDARIO TRIBUTARIO” Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, expedido por el municipio de Amalfi - Antioquia, por las razones expuestas.
3. **SE ORDENA** a la Secretaría del Tribunal desfijar el aviso de la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, a través del cual se dio a conocer la existencia del presente proceso.
4. **COMUNÍQUESE** esta decisión al municipio de Amalfi – Antioquia y al Procurador 30 Judicial II Delegado ante esta Corporación.
5. **EJECUTORIADO** el presente auto, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



ADRIANA BERNAL VÉLEZ
MAGISTRADA

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY**

8 DE JULIO DE 2020

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR


SECRETARÍA GENERAL