

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DEL VALLE DEL CAUCA

Auto Interlocutorio

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
EXPEDIENTE: 76-001-23-33-000-2020-00509-00
ACCIONANTE: DE OFICIO A PETICIÓN CIUDADANA
ACCIONADO: RESOLUCIONES Nos. 4131.040.21.0045 DEL 20 DE MARZO DE 2020,
4131.040.21.0006 de 2020 y la 4131.040.21.004 de 2020 DEL MUNICIPIO
DE SANTIAGO DE CALI- VALLE
ASUNTO: NO ACUMULA Y NO ASUME EL CONOCIMIENTO

Magistrado Ponente: JHON ERICK CHAVES BRAVO

Santiago de Cali (V.), once (11) de mayo de mil dos mil veinte (2020).

I. ANTECEDENTES

Se allega vía electrónica la Resolución No. 4131.040.21.0045 del 20 de marzo de 2020 ***“POR LA CUAL SE MODIFICA LA RESOLUCION NO. 4131.040.21.0006 DE 2020, “POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICO EL ARTICULO PRIMERO DE LA RESOLUCION 4131.040.21.004 DE 2020, QUE ESTABLECIO LAS FECHAS PARA LA PRESENTACION Y PAGO DE LA DECLARACION ANUAL DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO, Y SU COMPLEMENTARIO DE AVISOS Y TABLEROS POR EL AÑO GRAVABLE 2019, VIGENCIA FISCAL 2020 Y SE ESTABLECEN MECANISMOS DE PAGO Y UNA MEDIDA TEMPORAL PARA EL PAGO DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y SU COMPLEMENTARIO DE AVISOS Y TABLEROS POR EL AÑO GRAVABLE 2019”***, con el fin que el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca asumiera el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, correspondiéndole por reparto, el asunto a este Despacho.

De igual manera, el Tribunal de manera oficiosa mediante auto del 04 de mayo de 2020 requirió al Municipio de Cali para que allegara de manera inmediata, copia de las Resoluciones Nos. 4131.040.21.0006 de 2020 ***“POR LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO PRIMERO DE LA RESOLUCIÓN NO. 4131.040.21.0004 DE 2020, “EN DONDE SE ESTABLECIÓ LAS FECHAS***

PARA LA PRESENTACIÓN Y PAGO DE LA DECLARACIÓN ANUAL DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO, Y SU COMPLEMENTARIO DE AVISOS Y TABLEROS POR EL AÑO GRAVABLE 2019, VIGENCIA FISCAL 2020”, y la 4131.040.21.004 de 2020 “POR LA CUAL “SE MODIFICA EL ARTICULO PRIMERO DE LA RESOLUCIÓN NO. 4131.040.21.1350 DE 2019 DE 2019, EN DONDE SE ESTABLECIÓ LAS FECHAS PARA LA PRESENTACIÓN Y PAGO DE LA DECLARACIÓN ANUAL DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA COMERCIO, Y SU COMPLEMENTARIO DE AVISOS Y TABLEROS POR EL AÑO GRAVABLE 2019, VIGENCIA FISCAL 2020”, a fin de evaluar la posibilidad de analizarlos de manera conjunta con la Resolución inicialmente allegada.

II. CONSIDERACIONES

El artículo 214 de la Constitución Política establece cuales son las disposiciones a las que se deben someter los estados de excepción y también indica la prohibición de suspender los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Por su parte el artículo 215 Ibidem, autoriza al Presidente de la Republica a declarar el Estado de emergencia cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 ibídem, que perturben o amenacen en forma grave e inminente el orden económico, social o ecológico del país o que constituyan una grave calamidad pública.

Una vez efectuada la declaratoria, el presidente puede expedir Decretos legislativos, que tienen que estar suscritos por todos los Ministros y deberán referirse a materias que guarden relación directa y específica con el Estado de Excepción.

Ahora bien, el Congreso de la Republica expidió la Ley 137 de 1994 “Ley estatutaria de los Estados de excepción” y en su artículo 20¹ indicó que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los Decretos legislativos durante los Estados de excepción, tendrán control de legalidad inmediato por parte de la autoridad de lo contencioso

¹ 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.

administrativo del lugar donde se expidan si se trata de entidades territoriales o por el Consejo de Estado si emanan de autoridades nacionales.

El control de legalidad al que hace referencia el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 fue desarrollado en el artículo 136 del CPACA², que, además, aclaró que la autoridad judicial debía asumir de oficio el conocimiento del asunto, en caso de que la entidad administrativa no efectuare el envío del acto sujeto a control.

De conformidad con las normas mencionadas, los actos administrativos que están sujetos a control inmediato de legalidad deben cumplir las siguientes dos características: *i) ser de carácter general y ii) ser expedidos en desarrollo de los Decretos legislativos expedidos por el presidente de la República, es decir, debe contener disposiciones tendientes a la ejecución o aplicación del Decreto legislativo.*

Ahora bien, por medio de Decreto 417 de 2020, el presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica con el fin de asistir la crisis económica y social derivada de la pandemia Covid-19, y en virtud de ello ha expedido varios Decretos legislativos.

El Consejo de Estado en la sentencia del 8 de julio de 2014³ indicó:

“En cuanto a su procedencia, la letra del artículo determina que son tres los presupuestos requeridos para que sea viable el control inmediato de legalidad. En primer lugar, debe tratarse de un acto de contenido general; en segundo, que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa; y, en tercero, que tenga como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.” (subrayas fuera de texto)

En la sentencia del 24 de mayo de 2016⁴ reiteró lo siguiente:

“El Consejo de Estado con fundamento en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 111.8, 136 y 185 del CPACA, realiza un control inmediato y automático de legalidad sobre los actos administrativos de carácter general expedidos por las autoridades nacionales con base en los decretos legislativos.” (subrayas fuera de texto).

² 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.

³ Expediente 11001-03-15-000-2011-01127-00.

⁴ Expediente 11001-03-15-000-2015-02578-00.

Sin embargo, recientemente, mediante providencia del 15 de abril de 2020⁵, el consejero William Hernández Gómez expuso algunas razones para sustentar que, dadas las circunstancias que se predicen del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por la pandemia del Covid-19, el control inmediato de legalidad debía recaer sobre todos actos administrativos expedidos a partir de la declaratoria del Estado de Excepción y que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, así no estuvieran desarrollando decretos legislativos.

Sobre la interpretación propuesta se considera respetuosamente que no está acorde con el requisito formal establecido por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-179 de 1994, en la que señaló que se consagró el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción. En este sentido, en consideración del despacho dicha interpretación no es concorde con la finalidad del medio de control establecido en la ley 137 de 1994.

Ahora bien, al analizar la Resolución No. 4131.040.21.0045 del 20 de marzo de 2020, se observa que la misma está modificando la Resolución No. 4131.040.21.0006 de 2020 y ésta a su vez, se encuentra modificando la Resolución No. 4131.040.21.004 de 2020, todas proferidas por el Municipio de Santiago de Cali, en el mes de febrero del año en curso con fundamento en las facultades otorgadas en un Decreto extraordinario municipal.

Como se observa, estas resoluciones establecen las fechas para la presentación y pago de la declaración anual del Impuesto de Industria y Comercio y su complementario de Avisos y Tableros por el año gravable 2019, vigencia fiscal 2020, y la Resolución inicialmente sometida al control de legalidad ante esta Corporación, esto es, la **4131.040.21.0045 del 20 de marzo de 2020**, modificó el calendario tributario para ello, estableció unos mecanismos de pago y unas medidas temporales de pago a cuotas del citado tributo, todo ello, en virtud de los decretos de emergencia sanitaria expedidos por el Gobierno Nacional en relación con el COVID-19, cuyas decisiones han limitado la movilidad de los ciudadanos.

⁵ Expediente 11001-03-15-000-2020-01006-00.

El gobierno nacional expidió el Decreto 417 de 2020, que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en el país, y en virtud de ello, el Decreto Ley 461 del 22 de marzo de 2020, otorgando facultades a alcaldes y gobernadores para reducir las tarifas de los impuestos a las entidades territoriales

En este sentido, se llega a las siguientes conclusiones:

Las Resoluciones- No. 4131.040.21.0006 de 2020 y No. 4131.040.21.004 de 2020-, si bien forman parte de la misma unidad jurídica, fueron expedidas previamente a la declaratoria de emergencia social, económica y ecológica y con fundamento en las facultades ordinarias otorgadas en el Decreto Extraordinario 411.0.20.259 de 2015, por ende, no susceptibles de ser acumuladas al presente trámite, como tampoco son susceptibles de control inmediato de legalidad.

Por su parte, la Resolución **4131.040.21.0045 del 20 de marzo de 2020** de forma equivalente fue emitida con fundamento en las facultades ordinarias otorgadas en el Decreto Extraordinario 411.0.20.259 de 2015, sin que implique reducción de impuestos, teniendo su génesis en la Resolución No. 4131.040.21.1350 de 2019 proferida de igual manera por el Municipio de Santiago de Cali, en donde el Alcalde haciendo uso de las facultades concedidas en el Decreto Extraordinario 411.0.20.259 de 2015, entre otras normas de carácter ordinario, establece el plazo para la presentación y pago de la declaración del impuesto en mención, sin sustentar el ejercicio de su función administrativa en Decreto Legislativo alguno y sin disponer reducción de impuestos.

Conforme a lo anterior, el hecho de que el acto administrativo citado guarde relación con la pandemia del Covid-19 no lo convierte, *per se*, en susceptible de control inmediato de legalidad, pues, es necesario que haya sido expedido en desarrollo de un Decreto legislativo, requisito formal que se considera ineludible.

Por lo anterior, la Resolución No. 4131.040.21.0045 del 20 de marzo de 2020 expedida por el Municipio de Santiago de Cali- Valle, no es susceptible del control inmediato de legalidad de que tratan los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, sin perjuicio de que pueda ser demandada a través de los demás medios de control que prevé el CPACA. Por consiguiente, el Despacho no asumirá el conocimiento del mismo, por las razones expuestas.

En virtud de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en Sala unitaria,

RESUELVE:

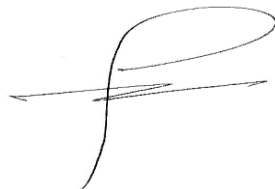
PRIMERO: NO ACUMULAR las Resoluciones Nos. 4131.040.21.0006 de 2020 y la 4131.040.21.004 de 2020 proferidas por el Municipio de Cali al presente trámite, de conformidad con lo aquí analizado.

SEGUNDO: NO ASUMIR EL CONOCIMIENTO del control inmediato de legalidad de la Resolución No. 4131.040.21.0045 del 20 de marzo de 2020 *“Por la cual se modifica la resolución No. 4131.040.21.0006 de 2020, “por medio de la cual se modificó el artículo primero de la resolución 4131.040.21.004 de 2020, que estableció las fechas para la presentación y pago de la declaración anual del impuesto de industria y comercio, y su complementario de avisos y tableros por el año gravable 2019, vigencia fiscal 2020 y se establecen mecanismos de pago y una medida temporal para el pago del impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros por el año gravable 2019”*, expedida por el Municipio de Santiago de Cali- Valle, por las razones expuestas en este proveído.

TERCERO: Por secretaría, **NOTIFICAR** esta providencia por vía electrónica a la autoridad remitente (Municipio de Santiago de Cali- Valle) y al Ministerio Público. Además, **ORDENAR** que esta providencia se publique en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, para conocimiento de la comunidad.

CUARTO: Una vez ejecutoriada esta providencia, **ARCHIVAR** el expediente, previas las anotaciones de rigor.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE



JHON ERICK CHAVES BRAVO

Magistrado

