



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA SALA SEXTA DE DECISIÓN

M. P.: Dr. JOSÉ MILLER LUGO BARRERO

Neiva, veintitrés (23) de abril de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ENTIDAD REMITENTE	MUNICIPIO DE NEIVA
ACTO	RESOLUCIÓN No. 00358 DE 2020 EXPEDIDA POR EL SECRETARIA DE HACIENDA MUNICIPAL DE NEIVA - HUILA
RADICACIÓN	41-001-23-33-000-2020-00325-00

ASUNTO

Se procede a resolver si se inicia y ejerce control inmediato de legalidad en el presente caso.

ANTECEDENTES

1. El Secretario de Hacienda Municipal de Neiva – Huila, profirió la Resolución No. 0358 del 17 de marzo de 2020 “*Por la cual se*



modifican los plazos para la presentación y pago de la declaración del Impuesto de Industria y Comercio periodo gravable 2019.”

2. El día 27 de marzo de 2020, dicho funcionario remite a esta corporación a través de la Oficina Judicial de Apoyo de Neiva por correo electrónico a la dirección *ofjudneiva@cendoj.ramajudicial.gov.co* copia electrónica de la aludida Resolución No. 358 del 17 de marzo de 2020, para efectos del **control inmediato de legalidad**, de conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.
3. Dicho acto fue remitido a excediendo las 48 horas¹ y según acta de reparto del 27 de marzo de la presente anualidad, se asignó al suscrito Magistrado la sustanciación del asunto, siendo recibido electrónicamente el 20 de abril de 2020.

CONSIDERACIONES

1. Problema Jurídico.

¿Debe decidirse si se avoca conocimiento y si se ejerce en forma inmediata el control de legalidad de la Resolución No. 0358 del 17 de marzo de 2020 expedida por la Secretaría de Hacienda del Municipio de Neiva, por medio de la cual se modifican los plazos para la presentación y pago de la declaración del Impuesto de Industria y Comercio periodo gravable 2019??

¹ Término consagrado en el artículo 136 del CPACA.

2. El marco normativo y jurisprudencial que regula el *control inmediato de legalidad*.

El control inmediato de legalidad que debe ejercerse por la jurisdicción de lo contencioso administrativo sobre los actos que expidan los gobernadores y alcaldes en el ejercicio de las funciones en desarrollo de estados de excepción, aparece previsto inicialmente el artículo 20 de la Ley estatutaria 137 de 1994 “*por la cual se reglamentan los estados de excepción en Colombia*”, así:

“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.”

En la sentencia C-179 de 1994, la Corte Constitucional precisó que:

“Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra 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, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los Decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la Ley.”

El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 estableció el control inmediato de legalidad en los siguientes términos:

“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.” – Resaltado por la Sala -

Asimismo, en el artículo 151-14, *ibidem*, dispone 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” (Se subraya).

Al respecto y en cuanto a los presupuestos mínimos para ejercer el control inmediato de legalidad sobre esta clase de actos administrativos, el Consejo de Estado señala:

“...es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un Decreto legislativo.

El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la Ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los Decretos



expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción²” (Resaltado de la Sala).

Igualmente, en reciente decisión explicó:

“De la normativa transcrita [artículo 20 de la Ley 137 de 1994] supra la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber: Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal. Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general. Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un Decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).”³

Así las cosas, el control inmediato de legalidad se interpreta como una especie de “revisión automática” que se cumple por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo luego de expedidas las medidas de carácter general dictadas por el Gobierno Nacional o Territorial en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos legislativos expedidos como fundamento de los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, donde se examina tales actos administrativos con la confrontación de normas de mayor jerarquía que declararon el estado de excepción e incluso con el marco normativo ya existente.

En conclusión, el control inmediato de legalidad procede contra los actos administrativos de carácter general e impersonal que expidan las autoridades en desarrollo de los Decretos Legislativos que delimitan los estados de excepción.

² Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Sentencia del 5 de marzo de 2012. Radicación 11001-03-15-000-2010-00369-00 (CA).

³ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 26 de septiembre de 2019. C.P. Hernando Sánchez Sánchez. Rad.: 11001-03-24-000-2010-00279-00

3. Caso concreto

La Secretaría de Hacienda Municipal de Neiva – Huila expidió la Resolución No. 358 del 17 de marzo de 2020 *“Por la cual se modifican los plazos para la presentación y pago de la declaración del Impuesto de Industria y Comercio periodo gravable 2019”*, invocando las atribuciones legales y las conferidas en el Acuerdo 028 de 2018, en el que precisa lo siguiente:

“Que el artículo 480 del Acuerdo 028 de 2018, Estatuto Tributario Municipal (E.T.M.), facultó al Gobierno Municipal para establecer los plazos y lugares para la presentación de las declaraciones de impuestos para cada periodo fiscal.

Que el artículo 644 ibídem, facultó al Gobierno Municipal fijar el plazo para el pago de los impuestos y retenciones.

Que mediante resolución No. 6176 del 13 de diciembre de 2019 la administración municipal estableció los plazos para la presentación y pago de la declaración del Impuesto de Industria y Comercio y lugares de pago de los mismos durante la vigencia fiscal del año 2020.

Que de acuerdo con la citada resolución los vencimientos para la declaración y pago de la primera cuota del impuesto de industria y comercio correspondiente al periodo gravable 2019 inicia el 22 de abril 2020 y termina del 20 de mayo 2020.

Que en la presente vigencia, debido a los cambios presentados con las disposiciones que rigen el nuevo Estatuto Tributario Municipal, Acuerdo 028 de 2018, se han presentado inconvenientes técnicos con el diseño de los formularios del impuesto de industria y comercio que deben estar dispuestos en la página web de la Alcaldía de Neiva, esto es, la aplicación del formulario conforme a los nuevos códigos y tarifas que corresponde presentar en la vigencia fiscal 2020 con respecto al periodo gravable 2019 y aplicación del régimen preferencial para lo cual se requiere de formulario especial de declaración.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social por medio de Resolución No 385 del 12 de marzo de 2020, declaro la emergencia sanitaria en todo el Territorio Nacional y se dictaron medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el Territorio Nacional y mitigar sus efectos.



Que el 10 de marzo de 2020, mediante Circular No. 0018, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Departamento Administrativo de la Función Pública emitieron acciones de contención ante el COVID — 19 y la prevención de enfermedades asociadas el primer pico epidemiológico de enfermedades respiratorias.

Que el día 11 de marzo de 2020, (a Organización Mundial de la Salud, califico al COVID — 19, como una pandemia.

Que el Alcalde de Neiva expidió los Decretos 305 y 306 del 14 de marzo de 2020 “Por la cual se declara la emergencia sanitaria en Salud en el Municipio de Neiva” y “Por la cual se declara una calamidad pública en el Municipio de Neiva”, en aras de aplicar medidas contundentes y plan de choque para evitar al máximo que la pandemia del COVID - 19 se siga propagando; medidas que afectan el normal desarrollo de las actividades diarias para los habitantes del municipio comprendidas la realizadas por el sector comercio y turismo, en cuyo caso se requiere aliviar su situación económica, con el aplazamiento o prorroga de los plazos de presentación y pago del impuesto mejorando así su flujo financiero”.

Conforme a las facultades legales con que cuenta, decide modificar el artículo primero y segundo de la Resolución No. 6178 de 2019, respecto a los plazos para presentar la declaración de impuesto de industria y Comercio, Sobretasa Bomberil, Impuesto Complementario de Avisos y Tableros por el periodo gravable 2019.

Al respecto, es del caso precisar que el artículo 215 de la C.P. faculta al Presidente de la República para declarar el Estado de Emergencia cuando sobrevengan situaciones que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, y con ello, puede expedir Decretos legislativos o con fuerza de Ley, necesarios para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, como sucede en este caso, con la expedición del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y el Decreto 418 de marzo 18 de 2020.

Estas medidas, dan lugar a la implementación de decisiones administrativas generales y particulares extraordinarias adoptadas por las



autoridades territoriales; en otras palabras, esos Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional son desarrollados por los *alcaldes* de sus respectivos municipios, los cuales tienen control automático de legalidad por parte de esta jurisdicción conforme lo señalado en el artículo 136 del CPACA.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo anterior, se advierte que si bien la Resolución No. 358 del 17 de marzo de 2020, objeto de revisión, fue expedida el 17 de marzo de 2020, esto es, cuando ya el Gobierno Nacional había declarado el estado de emergencia, social y ecológica, es también evidente que el mismo no fue suscrito por el alcalde de Neiva ni estrictamente desarrolla el aludido Decreto legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, ya que por el contrario se hace referencia a las atribuciones legales y en especial, a las conferidas en el Acuerdo No. 028 de 2018, mediante el cual el Concejo Municipal de Neiva expide el Estatuto Tributario Municipal de Neiva.

Es evidente que tal acto administrativo no fue proferido por el alcalde municipal o en ejercicio de la función administrativa derivada del estado excepcional en que nos hallamos o que hubiera ejercido la potestad reglamentaria conferida por el gobierno nacional a través de los decretos a que se ha hecho alusión.

No desconoce el Despacho que el fundamento de la mencionada Resolución son las circunstancias especiales por las que atraviesa el país, sin embargo, es claro que tal acto propiamente no desarrolla el aludido decreto legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 y por tanto, no desarrolla de ninguna manera tal acto general.

Se reitera que las características que deben tener los actos administrativos a efectos de ejercer el control *inmediato* de legalidad son: i) que sean medidas de carácter general, ii) que sean dictadas en ejercicio



de la función administrativa, y iii) como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

En consecuencia, como no se reúnen los requisitos mínimos y necesarios para avocar o ejercer control inmediato de legalidad sobre el anterior acto, en los términos del numeral 3 del artículo 185 del CPACA, el Despacho,

RESUELVE

PRIMERO: NO AVOCAR ni tramitar el medio de control inmediato de legalidad sobre la Resolución No. 0358 del 17 de marzo de 2020, expedido por la Secretaría de Hacienda Municipal de Neiva -Huila.

SEGUNDO: Notifíquese personalmente por correo electrónico esta decisión a la autoridad municipal remitente y al Ministerio Público.

TERCERO: Una vez en firme esta providencia archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE

JOSÉ MILLER LUGO BARRERO
MAGISTRADO