

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

Bogotá DC, catorce (14) de julio de dos mil veinte (2020).

Magistrado Ponente: FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Expediente: No. 25000-23-15-000-2020-02436-00
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
**Asunto: REVISIÓN DEL DECRETO 070 DE 2020 DEL
MUNICIPIO DE LA CALERA (CUNDINAMARCA)**

Decide el despacho la procedencia del mecido de control jurisdiccional de control inmediato de legalidad respecto del decreto número 070 de 24 de junio de 2020 expedido por el alcalde municipal de La Calera y remitido a este tribunal.

I. ANTECEDENTES

1) El alcalde del municipio de La Calera (Cundinamarca) expidió el Decreto número 070 de 24 de junio de 2020 *“POR EL CUAL EL MUNICIPIO DE LA CALERA - CUNDINAMARCA, SE ACOGE A LO ESTABLECIDO EN EL DECRETO 678 DEL 20 DE MAYO DE 2020, “POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA LA GESTION TRIBUTARIA, FINANCIERA Y PRESUPUESTAL DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES, EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA DECLARADA MEDIANTE DECRETO N° 637 de 2020”* (mayúsculas fijas del original).

2) El acto antes mencionado fue remitido por la citada alcaldía al Tribunal Administrativo de Cundinamarca para efectos de control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), asunto que por reparto correspondió al magistrado de la referencia.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Para efectos de la decisión que debe adoptarse en este proceso se desarrolla a continuación el siguiente derrotero: 1) problema jurídico objeto de pronunciamiento, 2) marco jurídico del control inmediato de legalidad, 3) improcedencia en este caso.

1. Problema jurídico objeto de pronunciamiento

En aplicación cabal de la normatividad que regula la materia en relación con el acto administrativo que ha sido puesto a consideración de este tribunal resulta perentorio precisar y definir si ¿es legalmente procedente en este caso la aplicación del medio de control jurisdiccional denominado “*control inmediato de legalidad*” respecto del Decreto número 070 del 24 de junio de 2020 proferida por el alcalde municipal de La Calera (Cundinamarca)?.

2. Marco jurídico del control inmediato de legalidad

Con el fin de instrumentar en debida forma la precisión jurídica sobre la procedencia o no del denominado control inmediato de legalidad respecto de la citada resolución del orden distrital es necesario poner de presente la normatividad que regula dicho medio de control jurisdiccional:

1) La Ley 1437 de 2011, contentiva del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en la Parte Segunda establece la organización de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y en esa dirección regula sus funciones jurisdiccional y consultiva.

2) En esa perspectiva el Título III de dicho cuerpo normativo tiene por contenido la consagración y régimen de los denominados “*medios de control jurisdiccional*”, esto es, los instrumentos específicos a través de los cuales se materializa el derecho de acción para provocar u obtener el control del juez contencioso administrativo respecto de los hechos y actos de la administración pública en ejercicio de la función administrativa.

3) Es así entonces como el artículo 136 de dicho cuerpo normativo, concordante literal y sustancialmente con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹, prevé y define el contenido y alcance del llamado “*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.” (se resalta).

¹ Por la cual se reglamentan los estados de excepción.

De la norma antes transcrita es expreso y claro que dicho medio de control jurisdiccional es aplicable única y exclusivamente respecto de unos precisos y taxativos actos que cumplan con los siguientes requisitos o condiciones:

a) Debe tratarse de *actos jurídicos estatales de contenido general o abstracto*, es decir están excluidos los de carácter particular o concreto.

b) Los actos deben tener la naturaleza jurídica de *actos administrativos*, esto es, haber sido proferidos específicamente en ejercicio de *función administrativa*.

c) Adicionalmente, de modo puntual y necesario o perentorio se requiere que tales actos ***hayan sido expedidos en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los denominados estados de excepción***, huelga decir, los previstos en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, denominados, en su orden, (i) estado de guerra exterior, (ii) estado de conmoción interior y, (iii) *estado de emergencia económica, social y ecológica*.

4) La competencia para conocer de dicho medio control jurisdiccional y por tanto para decidir la legalidad o no de los actos administrativos sujetos a dicho tipo de control está asignada así: (i) al Consejo de Estado, si se trata de actos expedidos por autoridades del orden nacional y, (ii) a los Tribunales Administrativos -según el lugar donde se expidan-, si son dictados por autoridades del orden territorial de conformidad con las reglas de asignación de competencias contenidas, respectivamente, en los artículos 149 numerales 1 y 14, y 151 numeral 14 de la misma Ley 1437 de 2011, cuyos procesos por determinación del legislador son de única instancia.

Por lo tanto, en tratándose particularmente de actos administrativos emanados de autoridades territoriales como *alcaldes* y *gobernadores* la

competencia está atribuida, en única instancia, a los tribunales administrativos en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

1

14. 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.” (negritas adicionales).

5) Las reglas básicas del trámite procesal son las previstas de modo especial en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, sin perjuicio de las normas complementarias del proceso contencioso administrativo consagradas en ese mismo cuerpo normativo para aquellos aspectos de procedimiento que no cuenten con norma especial y que sean compatibles con dicho procedimiento.

3. Improcedencia en este caso

Sobre el punto es necesario advertir y precisar lo siguiente:

1) En relación con el contenido, motivación y competencia ejercida se tiene que el acto administrativo materia de revisión es el Decreto número 070 del 24 de junio de 2020 expedido por el alcalde de La Calera que, conforme a su epígrafe tiene por contenido *“por el cual el municipio de La Calera - Cundinamarca, se acoge a lo establecido en el Decreto 678 del 20 de mayo de 2020, “por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la*

emergencia económica, social y ecológica declarada mediante decreto n° 637 de 2020”.

2) Para el efecto el alcalde invocó como sustento normativo esencial de tales decisiones estas razones de hecho y de derecho:

a) Con motivo de la pandemia del Covid-19 y la emergencia sanitaria desatada por dicha causa el Presidente de la República mediante el **Decreto 637 del 6 de mayo de 2020** declaró el estado de excepción de “*emergencia económica, social y ecológica*” en todo el territorio nacional, aduciendo para ello entre otras razones la siguiente: “*Que los efectos económicos negativos a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a condonar o 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.*”.

b) En desarrollo del citado estado de excepción el Gobierno Nacional expidió el **Decreto Legislativo número 678 del 20 de mayo de 2020** a través del cual se otorgan “*herramientas a las Entidades Territoriales para obtener ingresos que le permitan enfrentar la Emergencia y obtener recursos económicos para atender a su población menos favorecida en temas de ayudas humanitarias y emergencias, por una parte; y por la otra, aliviar y otorgar beneficios a los contribuyentes que por tema de la pandemia, no han podido ponerse al día en el pago de sus obligaciones tributarias, Artículo 6° y 7° del citado Decreto*”.

3) En ese ámbito de motivación es determinante para este caso advertir y destacar lo siguiente:

a) La declaración del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica declarado mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 por causa de la pandemia desatada por el coronavirus Covid-19 es la segunda en este año² que, según lo expresamente dispuesto en el artículo 1 de ese cuerpo normativo se hizo para todo el territorio nacional y por un término de treinta (30) días el cual en aplicación de lo dispuesto en el artículo 4 *ibidem* precluyó el día 6 de junio del año en curso.

b) Unas de las medidas adoptadas para afrontar y conjurar el mencionado estado de excepción son las contenidas en el Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo de 2020 para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020, entre las cuales las consagradas en los artículos 6 y 7 tienen el siguiente propósito y alcance: (i) facultar a los alcaldes municipales y a los gobernadores departamentales para para diferir el pago de obligaciones tributarias hasta en doce cuotas mensuales y sin intereses respecto de los tributos de propiedad de sus respectivas entidades territoriales, y (ii) implementar unos instrumentos para recuperación de cartera en favor de las entidades territoriales y a la vez de alivios económicos para los deudores.

c) No obstante tales atribuciones debían ser implementadas por los alcaldes y gobernadores dentro del término de vigencia de la declaración del mencionado estado de excepción el cual, como ya se anotó, expiró el día 6 de junio de 2020.

d) Por consiguiente es claro que el acto administrativo objeto de este proceso, esto es, el Decreto número 070 del 24 de junio de 2020 de la alcaldía de La Calera (Cundinamarca) fue proferido por fuera del término de

² La primera declaración de ese mismo estado de excepción se hizo a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 para todo el territorio nacional y por un término de treinta (30) días calendario.

vigencia de las facultades excepcionales que les fueron conferidas a los alcaldes municipales y gobernadores pues, fue expedido cuando ya había cesado el estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica.

f) En consecuencia es evidente que el Decreto número 070 del 24 de junio de 2020 de la alcaldía de La Calera (Cundinamarca) no es susceptible del control inmediato de legalidad consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011 por cuanto dicho medio de control judicial solo es aplicable a aquellas decisiones o 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** (...)”*.

e) Lo anterior no significa en modo alguno que dicho acto administrativo no pueda ni deba ser objeto de control jurisdiccional, pero, a través de otros medios distintos al de control inmediato de legalidad, aserto este que se encuentra fundamento en lo siguiente:

(i) En la forma y términos en los que el legislador concibió, consagró y definió el denominado medio de control jurisdiccional denominado inmediato de legalidad en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, como ya se explicó en precedencia, solo es procedente y por tanto aplicable a los actos de contenido general que profieran las autoridades en ejercicio de función administrativa y de modo concurrente e indefectible *“en desarrollo de los decretos legislativos dictados durante los estados de excepción”*, condición esta *sine qua non* que no se cumple en el presente caso.

(ii) En la concepción y principalística que inspira y nutre la fórmula jurídico-política del Estado Social de Derecho sobre la cual el constituyente del año 1991 reorganizó la estructura y funcionamiento del Estado Colombiano (artículo 1 constitucional), el poder público solo puede ser ejercido por las

autoridades expresamente designadas para ello y en los términos que la Constitución establece (artículo 3 *ibidem*), por manera que la determinación de las competencias -especialmente en los sistemas jurídicos escritos como lo es fundamentalmente el nuestro- es un asunto que debe estar previa y expresamente consagrado en la ley tal como lo ordena el artículo 122 superior en cuanto de asignación de funciones se trata, por consiguiente en esta concepción no es válido ni posible predicar o deducir la existencia de una determinada competencia por la vía de una interpretación extensiva ni analógica de la ley y mucho menos fundada o guiada en motivos de conveniencia u oportunidad, esta es una conquista inquebrantable y una regla de oro y universal del Estado de Derecho.

(iii) No obstante, debe precisarse igualmente que en nuestro ordenamiento jurídico todos aquellos otros actos administrativos de contenido general que expidan las autoridades en tiempos de los estados de excepción o no carezcan o estén exentos de control jurisdiccional porque, para ellos aquel tiene preestablecidos otros medios de control idóneos también de naturaleza jurisdiccional como lo son por ejemplo, en tratándose de modo particular para los actos del orden municipal y distrital y más exactamente para los que expiden los alcaldes, los siguientes: a) el de *simple nulidad* contemplado en el artículo 135 de la Ley 1437 de 2011, b) el de *nulidad y restablecimiento del derecho* consagrado el artículo 138 *ibidem* cuando produzca efectos particulares y lesione derechos de carácter personal o subjetivo, c) *el control por vía de observaciones* por parte del respectivo gobernador departamental en relación con los actos de los alcaldes municipales y distritales según lo regulado en los artículos 151 numeral 5 *ibidem* y 94 numeral 8 del Decretoley 1222 de 1986 (Código de Régimen Departamental) de 1986, d) por la vía de *la acción de tutela* si el acto amenaza o viola un derecho constitucional fundamental.

f) En consecuencia en aplicación de la regla de competencia contenida en el artículo 125 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en consonancia con lo dispuesto en los artículos 151 numeral 14 y 243 de ese mismo cuerpo normativo procesal y así precisada por la Sala Plena de la Corporación en sesión extraordinaria del día 31 de marzo del año en curso, debe declararse improcedente el control inmediato de legalidad en el asunto de la referencia y por ende abstenerse el tribunal de asumir dicho control respecto del Decreto número 070 del 24 de junio de 2020 expedido por el alcalde municipal de La Calera (Cundinamarca).

RESUELVE :

1º) Declárase improcedente el control inmediato de legalidad en el asunto de la referencia y por tanto **abstiénesse** el tribunal de asumir dicho control respecto del Decreto número 070 del 24 de junio de 2020 expedido por el alcalde municipal de La Calera (Cundinamarca).

2º) En aplicación de lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, el Decreto 491 de 28 de marzo de 2020, en los Acuerdos números PCSJA20-11532 y PCSJA20-11546 del 11 y 25 de abril de 2020, y PCSJA20-11549 y PCSJA20-11556 del 7, 22 de mayo de 2020 y PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura, respectivamente, y las directrices y circulares emitidas por esa misma autoridad por razón de la medida de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, por conducto de la Secretaría de la Sección Primera del Tribunal **notifíquese** personalmente esta providencia vía electrónica al alcalde municipal de La Calera (Cundinamarca) en la dirección electrónica “*notificacionjudicial@lascalera-cundinamarca.gov.co*” y a la Procuradora 1 Judicial II para Asuntos Administrativos Delegada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en

la dirección electrónica “dmgarcia@procuraduria.gov.co” o también en la dirección electrónica “dianamarcelagarciap@gmail.com”.

3º) Publíquese esta providencia en la página electrónica de la Rama Judicial del Poder Público en la sección y enlaces específicos dispuestos para el efecto lo mismo que en la página electrónica oficial de la alcaldía municipal de La Calera (Cundinamarca) “www.lacalera-cundinamarca.gov.co”.

4º) Ejecutoriada esta providencia **archívese** el expediente, con las respectivas constancias de secretaría.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado