



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, primero (01) de junio del dos mil veinte (2020)
Magistrado Sustanciador: **MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ**

Radicado: 54-001-23-33-000-2020-00129-00

Medio de control: Control inmediato de legalidad de la Decreto 027 del 25 de marzo de 2020

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, en atención a lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en desarrollo del medio de control de que trata el artículo 135 del C.P.A.C.A. a estudiar el Decreto 027 del 25 de marzo del 2020 *"POR MEDIO DEL CUAL SE PRORROGA EL PLAZO PARA CONCEDER DESCUENTOS POR PRONTO PAGO EN EL MUNICIPIO DE HERRÁN – NORTE DE SANTANDER"*, proferido por el Alcalde del Municipio de Herrán – Norte de Santander.

I. ANTECEDENTES

1.1 Actuación procesal surtida

Mediante correo electrónico del 30 de marzo del 2020 –remitido a este Despacho de la sustanciadora el 11 de mayo del 2020, la Secretaria General y de Gobierno del Municipio de Herrán, remitió copia digital firmada del Decreto 027 del 25 de marzo del 2020 proferido dentro del marco de las medidas adoptadas para la prevención y contención virus coronavirus COVID-19 por parte la mencionada entidad territorial; lo anterior de conformidad con la Circular No.001 del 24 de marzo del 2020 proferida por el Presidente de esta Corporación a través de la cual solicita que se alleguen las decisiones adoptadas por las autoridades en ejercicio de la función administrativa en razón del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante Decreto 417 del 2020, con el fin de que este Tribunal realice el correspondiente control de legalidad.

Con ocasión de lo anterior la magistrada sustanciadora mediante auto del 30 de marzo del 2020, avocó el conocimiento del presente asunto y ordenó la fijación de un aviso por el término de 10 días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del Decreto objeto de control. El aviso fue fijado por la Secretaría General de esta Corporación, el 01 de mayo del 2020.

Así mismo, se dispuso invitar a las entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso para que interviniera si así lo deseaban; se corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que en su calidad de

Ministerio Público rindiera concepto y se ordenó comunicar y pedir los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto objeto de control.

1.2 Intervenciones

1.2.1 Municipio de Herrán

El Alcalde del Municipio de Herrán de Norte de Santander, remitió como antecedentes administrativos el Decreto 032 de 04 de abril de 2020 por medio del cual se corrige un yerro en el epígrafe del decreto objeto de estudio; igualmente adjunto el Acuerdo No. 025 de 2001, el cual consagra el estatuto de rentas de la citada entidad territorial.

1.2.2. Ministerio Público

No emitió concepto.

1.3 Acto objeto de control de legalidad

El contenido del Decreto materia de control es el siguiente:

"DECRETO No. 027

(25 MARZO 2020)

*POR MEDIO DEL CUAL SE PRORROGA EL PLAZO PARA CONCEDER
DESCUENTOS POR PRONTO PAGO EN EL MUNICIPIO DE HERRAN –
NORTE DE SANTANDER"*

*El suscrito alcalde del Municipio de Herrán, Norte de Santander, en
ejercicio de las facultades constitucionales y legales, y en especial las
conferidas en el artículo 315 de la Constitución Política, Ley 136 de
1994, Ley 489 de 1998, la Ley 1551 de 2012 y el artículo 24° del
Acuerdo 019 de 2017, y
CONSIDERANDO:*

*Que, en virtud de la autonomía de que gozan los entes territoriales para
la gestión de sus intereses, tienen derecho a gobernarse por autoridades
propias, a ejercer las competencias que les correspondan, a la
administración de sus recursos y establecer los tributos necesarios para
el cumplimiento de sus funciones y a participar en las rentas nacionales
(C.N., artículo 287).*

*Que, el municipio debe velar por la recaudación de las rentas a las que
tiene derecho, y el Alcalde Municipal deberá dirigir la acción administrativa
dando cumplimiento a la ley y a los acuerdos en materia de recaudación
tributación a través de sus respectivas dependencias.*

Que el artículo 76 del Acuerdo 025 de 2001 señala:

"ARTICULO 76. Descuentos para promover el recaudo. Dentro del calendario tributario que promulgue el Ejecutivo, mediante Decreto durante la respectiva vigencia fiscal, podrá señalar los plazos para obtener o gozar de los descuentos o incentivos para quienes cancelen anticipadamente el total del impuesto anual y sobretasa a su cargo, así:

1. Para la fecha de pago, máximo el 31 de marzo de cada año, el 10% del total del impuesto predial y sobretasa de Corponor a cargo.

A partir del 31 de marzo de cada vigencia fiscal no se podrán conceder descuentos o incentivos y se causará sanción moratoria sobre el total de la deuda.

PARÁGRAFO PRIMERO. Cuando se presenten inconvenientes en la liquidación y facturación del Impuesto que impiden la entrega oportuna de los respectivos recibos o en la entrega de los formularios de declaración del auto avalúo, el Alcalde, mediante decreto debidamente motivado, podrá prorrogar los anteriores plazo hasta por un mes, para todos los contribuyentes sometidos al Impuesto.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Para hacerse acreedores a los descuentos previstos en este artículo, los propietarios o poseedores de predios objeto de gravamen deberán encontrarse a Paz y Salvo con los Impuestos Predial y sobretasas de los años anteriores"

Que mediante decreto 457 de 22 de marzo de 2020 el señor presidente de la Republica impartió instrucciones em virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

Que mediante Decreto 000311 del 17 de marzo de 2020 "por medio del cual se adoptan medidas y acciones transitorias de policía para la prevención y evitar el riesgo de contagio y/o propagación de la enfermedad por Coronavirus (COVID-19) en el departamento de norte de Santander "el gobernador del departamento Norte de Santander decretó "como acción y medida transitoria de policía para prevención de riesgo de contagio y/o propagación de la enfermedad COVID-19 en el departamento Norte de Santander, el toque de queda desde el día diecisiete (17) y hasta el día veinticuatro (24) de marzo de 2020 en el horario comprendido entre las veintiún (21:00) horas y hasta las cuatro (04:00) horas del día siguiente"

Que mediante Decreto 000325 del 22 de marzo de 2020 la Gobernación del Departamento Norte de Santander amplió el plazo de aislamiento social obligatorio en todo el territorio de Norte de Santander previsto en el Decreto 000311 del 17 de marzo de 2020, modificado por el Decreto 000318 del 20 de marzo de 2020, desde las 21:00 Horas del día Lunes 23 de Marzo de 2020 hasta el día martes 24 de marzo a las 21:59 horas, y se continuará conforme lo establezca el gobierno nacional.

Que mediante decreto 457 de 22 de marzo de 2020 el presidente de la Republica Ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la Republica de Colombia, a partir de las cero horas (00:00) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00)

del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Que conforme a las anteriores disposiciones se ha restringido la movilidad de personas en el nivel departamental y nacional lo que impide la distribución normal de los recibos del impuesto predial a los contribuyentes, siendo necesario ampliar el plazo establecido en el artículo 76 de estatuto de rentas del municipio a un mes mas.

Con fundamento en lo anteriormente expuesto este Despacho;

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO. Prorróguese el plazo para conceder los descuentos por pronto pago para los contribuyentes que cancelen el total del Impuesto Predial Unificado de la vigencia fiscal 2020, a su cargo, así

Hasta el 10% del total del Impuesto Predial, máximo al 30 de abril de 2020

PARÁGRAFO 1. Para hacerse acreedor al descuento previsto en este artículo, los propietarios o poseedores de predios objeto del gravamen deberán encontrarse a paz y salvo con los impuestos prediales y sobretasas de los años anteriores.

PARÁGRAFO 2. El descuento por pronto pago se aplicará únicamente para el Impuesto Predial Unificado de la vigencia fiscal 2020, excluyendo las Sobretasas, salvo autorización expedida por la Corporación Regional para que el mismo se aplique a la Sobretasa Ambiental.

ARTICULO SEGUNDO: VIGENCIA. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

Dado en Herrán, 25 MAR 2020

HERNANDO JOSE CELY MOGOLLON
ALCADE MUNICIPAL"

II. CONSIDERACIONES

2.1 Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, los artículos 136 y 151-14 de la Ley 1437 de 2011 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA-, corresponde a la Sala Plena de la Corporación ejercer el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por autoridades del orden territorial departamental y municipal (Departamento Norte de Santander), en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción.

2.2 Problema jurídico

Se contrae a determinar si el Decreto 027 del 25 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Herrán, Departamento Norte de Santander, *"POR MEDIO DEL CUAL SE PRORROGA EL PLAZO PARA CONCEDER DESCUENTOS POR PRONTO PAGO EN EL MUNICIPIO DE HERRAN – NORTE DE SANTANDER"*, resulta pasible de ser analizado bajo el mecanismo del control inmediato de legalidad, y en caso afirmativo, si se encuentra o no ajustado a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior.

2.3 Tesis de la Sala Plena

Dado que el Decreto 027 del 25 de marzo de 2020, no satisface presupuesto objetivo exigido por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, –que el acto se haya expedido al amparo de un decreto de desarrollo legislativo de estado de excepción– para ser analizado bajo el mecanismo de control inmediato de legalidad, la Sala se abstendrá de efectuar un control material de legalidad del citado acto; lo anterior no significa 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.

2.4 Argumentos que desarrollan la tesis de la Sala

2.4.1. De la naturaleza del control inmediato de legalidad

De acuerdo con la Constitución Política cuando quiera que existan hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, el Presidente podrá, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos determinados por el constituyente, para de esa manera salvaguardar los intereses superiores de la comunidad. Durante ese período el Ejecutivo puede dictar los decretos que considere necesarios pero sólo con la finalidad de solucionar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

El ejercicio de esa prerrogativa va ligada indudablemente a la plena observancia de los límites que el propio texto constitucional consagra. En efecto, la declaratoria de los estados de excepción *"(...) no genera un Estado de Poder sino un Estado que se encuentra sometido a la propia Constitución, a los tratados internacionales ratificados por el Congreso que reconocen derechos humanos y prohíben su limitación en los Estados de Excepción y a la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción"*.¹

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Consejero ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila, veintitrés (23) de noviembre de dos mil diez (2010) Radicación número: 11001-

En razón de lo anterior, la Carta Constitucional instituyó que con ocasión de la declaratoria de un Estado de Excepción, las decisiones del Ejecutivo y demás autoridades administrativas son objeto de controles constitucionales y legales, de orden político y jurídico, a través de los cuales se pretende que aun en condiciones de anormalidad la Constitución siga siendo el pilar fundamental sobre el cual se construye la Sociedad. Uno de aquellos controles jurídicos establecidos en la Ley es, precisamente, el Control Automático de Legalidad, el cual opera frente a actos de carácter general, proferidos en ejercicio de la función administrativa y que derivan su existencia de un Decreto Legislativo. Sobre tal control automático de legalidad en comento, la Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994² en su artículo 20, textualmente establece:

"(...) ARTICULO 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 (...)".

De acuerdo con dicha disposición, además de los decretos legislativos que expide el Gobierno Nacional con el fin de conjurar los estados de excepción, la administración pública puede expedir múltiples medidas de carácter general con el fin de desarrollar y hacer efectivas las decisiones adoptadas en los decretos legislativos.

Acerca de su naturaleza, la Sección Segunda del Consejo de Estado, en providencia del 15 de abril de 2020³, C.P. William Hernández Gómez, precisó lo siguiente:

"Las referidas medidas se pueden expresar desde genuinos actos administrativos de carácter general, hasta en decisiones, comunicaciones o instrucciones, como es el caso de los memorandos, circulares, directivas y otros instrumentos que son manifestaciones del poder jerárquico de la administración. Respecto de las últimas, ese variopinto de expresiones administrativas pueden denominarse como actos internos de la administración (en la jurisprudencia y doctrina administrativa francesa se les denominan les mesures d'ordre interieur, o medidas del orden interior⁴).

03-15-000-2010-00411-00(CA) Actor: Gobierno Nacional Demandado: Presidencia de la República.

² Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

³ Control inmediato de legalidad, radicación 11001-03-15-000-2020-01006-00.

⁴ En la tradición anglosajona son conocidas como soft law y en nuestro medio algunos doctrinantes las incluyen dentro del denominado «derecho blando». Cfr. ALEXANDER SÁNCHEZ PÉREZ, *Las*

La finalidad de esos instrumentos es asegurar la cohesión y la coherencia de la actividad administrativa del Estado, sin generar un impacto exterior a ella que pueda afectar a los administrados. Por lo anterior, tradicionalmente se sostuvo que esas medidas no admiten el control jurisdiccional, pues al no comprometer los derechos de las personas, no se hacía necesario⁵".

Dicha norma fue reproducida en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 - CPACA- en el siguiente sentido:

"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".

De la normativa transcrita *ut 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).

En relación con 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

normas de derecho blando. Un análisis jurídico de los efectos de la reserva de instrucción sobre el derecho territorial, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2012, p. 69

⁵ *Ibidem*, pp. 69-70.

14 de la misma Ley 1437 de 2011, cuyos procesos por determinación del legislador son de única instancia.

En definitiva, en lo concerniente a las características esenciales del control inmediato de legalidad, en la providencia del 15 de abril de 2020⁶ se hizo un compendio, con base en la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado⁷, así:

"(i) Recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa (esto es, aquella que no es formalmente legislativa ni judicial, y además se encuentra vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos⁸) que se adopten en desarrollo de los estados de excepción.

Sobre esto, en el acápite anterior se expresaron los argumentos que conllevan a entender que la base de actos generales que pueden ser controlados a través de este medio de control, en el marco de la emergencia generada por la pandemia de la covid-19, debe ampliarse, para incluir a todos aquellos que se hayan emitido a partir de la declaratoria del estado de emergencia, aunque se encuentren fundamentados en las facultades ordinarias de las autoridades administrativas, para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas. Así, el contenido de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, debe actualizarse de conformidad con la realidad social creada por dicha enfermedad.

(ii) Si se trata de medidas de carácter general emitidas por autoridades nacionales, la competencia es del Consejo de Estado, y si se trata de actos proferidos por autoridades territoriales, es de los respectivos tribunales administrativos.

(iii) Para que se lleve a cabo el control inmediato no es necesario que el acto juzgado haya sido publicado, basta con su expedición.

(iv) No es necesario que alguien ejerza el derecho de acción, toda vez que el medio de control tiene carácter automático e inmediato. Por ello, es obligación de la autoridad administrativa que profiere la medida de carácter general, enviarla en un plazo de 48 horas a partir de su

⁶ Control inmediato de legalidad, radicación 11001-03-15-000-2020-01006-00. Sección Segunda del Consejo de Estado, C.P. William Hernández Gomez.

⁷ Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-200900305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-0002009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-0002010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may. 31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-0315-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), mar. 5/2012.

⁸ ALBERTO MONTAÑA PLATA, *Fundamentos de Derecho administrativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

expedición, y si no lo hace, la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede asumir su control oficioso.

(v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia⁹ o declarada su nulidad.

(vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta.

Igualmente, ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas.

(vii) No obstante que el decreto legislativo con fundamento en el cual se expidió la medida de carácter general, hubiere sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe ejercer el control inmediato que le asigna la ley, con el fin de establecer la legalidad de la medida durante el tiempo que produjo sus efectos.

(viii) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control automático¹⁰.

(ix) Finalmente, respecto de la pertinencia de las medidas cautelares de urgencia, tiene máxima importancia resaltar la necesidad del control inmediato, como lo indica el artículo 185 del CPACA¹¹, que regula el

⁹ CPACA, art. 234: «Medidas cautelares de urgencia. Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar. La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decreta».

¹⁰ Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA), nov. 23/2010.

¹¹ CPACA, art. 185: «Trámite del control inmediato de legalidad de actos. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así: 1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena. 2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. 3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias

procedimiento a seguir por la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el fin de evitar la generación de situaciones administrativas que requieran de una corrección posterior y que pudieron evitarse de haberse contado con la decisión judicial de manera oportuna¹². No obstante, los términos regulados en el artículo 185 del CPACA no enaltecen la celeridad esperada porque suman 65 días, lo cual contradice el sentido común de los términos máximos previstos en el artículo 215 de la Constitución Política, el cual indica que la declaratoria del estado de emergencia de orden económico, social, ecológico y grave calamidad pública, podrá ser decretado por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario.

Por esta razón, ante la evidente posibilidad de un tardío control de legalidad, el juez puede considerar que, en algunos casos, sea pertinente adoptar una medida cautelar de urgencia, tal y como lo autoriza el artículo 234 del CPACA. Cualquier ciudadano podrá presentar la solicitud dentro del término de diez días de fijación del aviso indicado en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA¹³. Incluso el juez en un caso evidente podrá decretar la medida cautelar de oficio, lo cual significa que se trata de una interesante excepción a la regla general de petición de parte cuando se trata de medidas cautelares, con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.

Las características esenciales del medio de control inmediato de legalidad se resumen así:

Las características esenciales del medio de control inmediato de legalidad se resumen así:

CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	
Objeto del control	Medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de

relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale. 4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días. 5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto. 6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional».

¹² Cfr. MÓNICA SAFAR DÍAZ, comentario al artículo 185 del CPACA, en: JOSÉ LUIS BENAVIDES (editor), Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado, cit, pp. 496-497.

¹³ CPACA, art. 185, num. 2: «Trámite del control inmediato de actos: [...] 2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo».

	<i>excepción, o para afrontar la emergencia de la covid-19, mientras mantuvieron sus efectos.</i>
Competencia	<i>Medidas adoptadas por autoridades nacionales: Consejo de Estado.</i> <i>Medidas adoptadas por autoridades territoriales: Tribunales administrativos.</i>
Momento a partir del cual puede ser ejercido el control judicial	<i>A partir de la expedición de la medida. Para tales efectos la autoridad administrativa debe enviarla a la jurisdicción dentro de las 48 horas siguientes, so pena de que sea aplicado el control judicial de manera oficiosa.</i>
Efectos del ejercicio del control inmediato de legalidad sobre las medidas	<i>No suspende sus efectos mientras se adelanta el proceso, salvo que se decrete una medida cautelar de urgencia.</i>
Marco jurídico para la revisión de las medidas	<i>Todo el ordenamiento jurídico, lo que incluye la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas.</i>
Alcance de la cosa juzgada de la sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad	<i>Relativo a las normas que fueron analizadas en el control inmediato.</i>
Es pertinente el decreto de medida cautelar de urgencia, de oficio o a petición de parte.	<i>Cualquier ciudadano podrá solicitarla dentro del término de diez días de fijación del aviso indicado en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA. Para garantizar la tutela judicial efectiva el juez podrá decretar de la medida cautelar de oficio.</i>

2.4.2 Caso

concreto

Ahora bien, a través del presente asunto se pretende ejercer el control inmediato de legalidad del Decreto 027 del 25 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Herrán, Departamento Norte de Santander, "POR MEDIO DEL CUAL SE PRORROGA EL PLAZO PARA CONCEDER DESCUENTOS POR PRONTO PAGO EN EL MUNICIPIO DE HERRAN – NORTE DE SANTANDER".

El citado Decreto objeto de control en esta instancia judicial, fue proferido por el burgomaestre municipal con base en las competencias legales que afirma tener y que se materializan en el artículo 315 de la constitución política, la Ley 136 de 1994, la Ley 1551 del 2012 y el artículo 76 del Acuerdo 025 de 2001¹⁴.

¹⁴ El acápite competencial del Decreto 027 del 25 de marzo del 2020 fue corregido mediante Acuerdo 032 del 04 de abril de la misma anualidad, proferido por la misma autoridad municipal.

A su vez, tal Decreto en mención, tuvo como fundamentos de hecho y derecho: (i) la autonomía de que gozan las autoridades territoriales para la gestión de sus intereses, la administración de sus recursos y el establecimiento de sus tributos conforme al art. 237 de la Constitución política, (ii) el deber del Municipio por velar por el recaudo de las rentas a las que tiene derecho y del alcalde por dirigir la acción administrativa de acuerdo con la Ley y los acuerdos que rigen la materia, (iii) el art. 76 del Acuerdo 076 de 2001¹⁵, (iv) las decisiones adoptadas por las autoridades nacionales¹⁶ y departamentales¹⁷ en relación con la limitación a la movilidad para efectos de prevenir la propagación y contagio del covid-19, las cuales (v) han impedido la distribución normal de los recibos del impuesto predial a los contribuyentes.

Por lo anterior, resuelve prorrogar el plazo para conceder los descuentos de pronto pago para los contribuyentes que cancelen el total del Impuesto Predial Unificado de la vigencia fiscal 2020 a su cargo así: "*Hasta el 10% del total del Impuesto Predial, máximo al 30 de abril de 2020*". Así mismo dispuso las condiciones para hacerse acreedor del reseñado descuento y respecto de cuales impuestos resultaría aplicable el mismo, estableciendo las correspondientes excepciones del caso.

A la luz de lo expuesto encuentra esta Sala que el Decreto 027 del 25 de marzo de 2020 no es proferido en desarrollo del Decreto Nro. 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual, el Presidente de la República, declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, derivada de la Pandemia COVID-19, ni con fundamento en los demás Decretos Legislativos expedidos con base en la mencionada declaratoria.

Lo dicho en la medida que, si bien el citado Decreto fue proferido por una autoridad territorial -presupuesto subjetivo- y tiene como finalidad prorrogar el plazo para conceder los descuentos por pronto pago para los

¹⁵ ART. 76 Descuentos para promover el recaudo. Dentro del calendario tributario que promulgue el Ejecutivo, mediante Decreto durante la respectiva vigencia fiscal, podrá señalar los plazos para obtener o gozar de los descuentos o incentivos para quienes cancelen anticipadamente el total del impuesto anual y sobretasas a su cargo, así: 1. Para la fecha de pago, máximo el 31 de marzo de cada año, el 10% del total del impuesto predial y sobretasa de Corponor a cargo. A partir del 31 de marzo de cada vigencia fiscal no se podrán conceder descuentos o incentivos y se causará sanción moratoria sobre el total de la deuda.

PARAGRAFO 1º.- Cuando se presenten inconvenientes en la liquidación y facturación del impuesto que impidan la entrega oportuna de los respectivos recibos o en la entrega de los formularios de declaración del autoavalúo, el Alcalde, mediante Decreto debidamente motivado, podrá prorrogar los anteriores plazos hasta por un mes, para todos los contribuyentes sometidos al impuesto.

PARAGRAFO 2º.- Para hacerse acreedores a los descuentos previstos en este artículo, los propietarios o poseedores de predios objeto de gravamen deberán encontrarse o ponerse a paz y salvo con los impuestos predial y sobretasas de los años anteriores.

PARAGRAFO 3º.- Los descuentos anteriores sólo operarán para el impuesto predial y sobretasas correspondiente a la respectiva vigencia fiscal y en ningún caso sobre deudas de vigencias anteriores. PARAGRAFO 4º.- La Secretaria de Hacienda pondrá a disposición de los contribuyentes por lo menos con un (1) mes de anticipación a la primera fecha de estímulo, la facturación respectiva.

¹⁶ Decreto 457 del 2020 en lo relacionado con el aislamiento preventivo obligatorio.

¹⁷ Decreto 00311 del 17 de marzo y 00325 del 22 de marzo del 2020 proferido por el Gobernador de Norte de Santander.

contribuyentes que cancelen la totalidad del Impuesto Predial Unificado debido a la imposibilidad de la distribución normal de los recibos del citado impuesto a los contribuyentes a causa de las distintas medidas de restricción a la movilidad ordenadas el Gobierno Nacional y el Gobernador de Norte de Santander para mitigar el contagio del covid-19, lo cierto es que aquella decisión que se adopta tiene fundamento en la legalidad ordinaria y no de excepción.

En efecto, el artículo 76 del Acuerdo 025 del 2001 proferido por el Concejo Municipal de Herrán faculta al alcalde para *"...señalar los plazos para obtener o gozar de los descuentos o incentivos para quienes cancelen anticipadamente el total del impuesto anual y sobretasas a su cargo"*; plazo que podrán ser prorrogados por el mismo burgomaestre municipal mediante acto administrativo motivado cuando quiera que *"...se presenten inconvenientes en la liquidación y facturación del impuesto que impidan la entrega oportuna de los respectivos recibos o en la entrega de los formularios de declaración del autoavalúo"*, y ello es lo que precisamente realiza el alcalde municipal de Herrán a través del Decreto 027 del 25 de marzo de 2020. Por tanto, es claro que el citado Decreto municipal tiene como sustento legal una norma que también es local como el Acuerdo 025 del 2001 expedido por el Concejo de la entidad territorial reseñada.

Así las cosas, por no cumplir una de las exigencias formales como lo es que haya sido proferido en desarrollo a los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, el Decreto 027 del 25 de marzo de 2020 no es susceptible del control inmediato de legalidad referido en las normas *up supra*; lo anterior, sin perjuicio del control ordinario por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través del medio de control de nulidad simple establecido en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 -CPACA-.

Por lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: DECLARAR improcedente el control inmediato de legalidad del Decreto 027 del 25 de marzo de 2020 *"POR MEDIO DEL CUAL SE PRORROGA EL PLAZO PARA CONCEDER DESCUENTOS POR PRONTO PAGO EN EL MUNICIPIO DE HERRÁN – NORTE DE SANTANDER"*, proferido por el Alcalde del Municipio de Herrán, por lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: Por medio de la Secretaría de la Corporación, **NOTIFICAR** la presente decisión al señor Alcalde del **MUNICIPIO DE HERRÁN** y al Procurador Judicial Delegado del Ministerio Público; igualmente, **PUBLICAR** la decisión en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

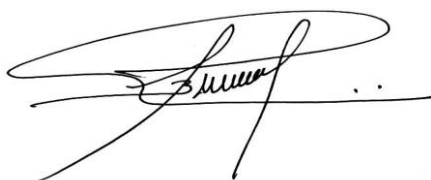
TERCERO: Una vez en firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

(Esta providencia fue aprobada en Sala de Decisión de Oralidad virtual de la fecha)



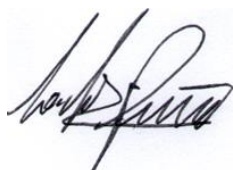
MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ
MAGISTRADA



EDGAR E. BERNAL JÁUREGUI
MAGISTRADO



HERNANDO AYALA PEÑARANDA
MAGISTRADO



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
MAGISTRADO



ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
MAGISTRADO