



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN “B”

Bogotá D.C., dos (02) de junio del año dos mil veinte (2020).

NATURALEZA:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
RADICACIÓN:	25002315000 2020 0089600
ASUNTO:	REVOCA AUTO
Magistrada ponente:	OLGA CECILIA HENAO MARIN

1. ANTECEDENTES

1.1. Por acta individual de reparto, correspondió al Despacho el control inmediato de legalidad del Acuerdo N. 002 del 07 de abril de 2020 expedido por el Municipio de Tocancipá – Cundinamarca *“POR EL CUAL SE MODIFICA TRANSITORIAMENTE EL ACUERDO 35 DE 2019 QUE MODIFICÓ PARCIALMENTE EL ACUERDO 23 DE 2016, EN LO RELACIONADO CON EL CALENDARIO TRIBUTARIO PARA EL PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO DE LA VIGENCIA 2020 Y LOS PARÁGRAFOS TRANSITORIOS 1, 2 Y 3 PARA EL PAGO DE PREDIOS RURALES; DE LA SOBRETASA ESPECIAL DE CONVIVENCIA CIUDADANA, SOBRETASA DE ALUMBRADO PÚBLICO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*.

1.2. Mediante auto del 17 de abril de 2020 se asumió el conocimiento de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 de la ley 1437 de 2011.

1.3. Posteriormente el 24 de abril de 2020, se aclaró el auto de avoca conocimiento dado que en la parte resolutive de dicha providencia se solicitaron los antecedentes administrativos de otro acto administrativo diferente al que aquí se estudia.

1.4. Habiéndose surtido el trámite correspondiente, ingresa al despacho para proferir el fallo, sin embargo, estando en estudio se observa que el acto administrativo objeto del proceso, no cumple con los requisitos formales de procedencia para su estudio de legalidad.

2. CONSIDERACIONES

Sería del caso proferir el correspondiente fallo de no ser porque se advierte el incumplimiento de los requisitos de procedencia establecidos en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), para el estudio de legalidad del acto administrativo en conocimiento y en virtud de ello se hace necesario sanear la irregularidad mediante la revocatoria de la decisión que dispuso asumir el conocimiento del medio de control y en su lugar no avocarlo.

Para el efecto, es necesario en primer lugar determinar la facultad de la suscrita Magistrada Ponente para adoptar la decisión que se contempla.

Así, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 del Código General del Proceso¹ (en adelante CGP) y 207 del CPACA, es necesario realizar control de legalidad en el presente proceso.

Dispone el numeral décimo segundo del artículo 42 del CGP, lo siguiente:

¹ Aplicable por remisión expresa del artículo 306 del CPACA. "**ARTÍCULO 306. ASPECTOS NO REGULADOS.** En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo."

“Artículo 42. Deberes del juez. Son deberes del juez:

(...)

12. Realizar el control de legalidad de la actuación procesal una vez agotada cada etapa del proceso.

(...)”

Por su parte, el artículo 207 del CPACA establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 207. CONTROL DE LEGALIDAD. Agotada cada etapa del proceso, el juez ejercerá el control de legalidad para sanear los vicios que acarrean nulidades, los cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes.”

Así, de las normas en cita, se advierte que en cumplimiento de los deberes que la ley impone al juzgador, se debe realizar el estudio de procedencia del medio de control, pues el incumplimiento de uno o varios de los requisitos formales, impide a la Sala Plena de esta corporación realizar un estudio de fondo del asunto.

Dispone el artículo 136 del CPACA, lo siguiente:

“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.” (Subraya y negrilla fuera de texto original)

Sobre el particular, el Consejo de Estado ha dicho lo siguiente:

“11. 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.”²

Considera el Despacho que la decisión que antecede a la presente es ilegal porque no se adecúa a los mandatos del artículo 136 del CPACA. Cuando el juzgador se encuentra frente a una decisión que no se acompasa con el marco normativo que regula la procedencia del mecanismo jurídico y el procedimiento aplicable al mismo, dicha decisión no le puede ser oponible al ordenamiento jurídico y por ello es deber del juez, adoptar las medidas necesarias para sacar del mundo jurídico esa decisión ilegal.

La doctrina y la jurisprudencia han advertido que existe un principio de orden procesal garante del debido proceso que atiende a que los actos ilegales no atan al juez. Así lo entiende el Consejo de Estado:

“... las providencias ilegales no tienen ejecutoria por ser decisiones que pugnan con el ordenamiento jurídico, y no atan al juez ni a las partes.

En ese orden de ideas, se reitera lo dicho por esta Corporación que ha sido del criterio de que los autos ejecutoriados, que se enmarcan en la evidente o palmaria ilegalidad, no se constituyen en ley del proceso ni hacen tránsito a cosa juzgada.

(...)

Varias han sido las manifestaciones de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado en el sentido de que, “el auto ilegal no vincula procesalmente al juez en cuanto es inexistente”; y en consecuencia, “la actuación irregular del juez, en un proceso, no puede atarlo en el mismo para que siga cometiendo errores”³

² Consejo de Estado, Sala Plena, providencia del 8 de julio de 2014. Exp. No. 2011-01127 (CA). C.P. Danilo Rojas Betancourth

³ Consejo de Estado, providencia del 30 de agosto de 2012. Exp. No. 2012-01117 (AC). C.P. Marco Antonio Velilla Moreno

En términos más precisos, dijo el Consejo de Estado en providencia más reciente sobre la ilegalidad de una decisión y sus consecuencias, lo siguiente:

“... la Corte Suprema de Justicia ha establecido por vía jurisprudencial una excepción fundada en que los autos manifiestamente ilegales no cobran ejecutoria y por consiguiente no atan al juez.

Dicho criterio, por supuesto, debe obedecer a condiciones eminentemente restrictivas, para que el operador jurídico no resulte modificando situaciones jurídicas constituidas de buena fe respecto de terceros, con fundamento en providencias judiciales, ni desconociendo normas de orden público como tampoco el principio de preclusión de las etapas procesales.

Por tanto, la aplicación de esa figura supone estar frente a una decisión manifiestamente ilegal, que represente una grave amenaza del orden jurídico y siempre que la rectificación se lleve a cabo observando un término prudencial que permita establecer una relación de inmediatez entre el supuesto auto ilegal y el que tiene como propósito enmendarlo.

Al no cobrar ejecutoria los actos ilegales por afectarse de una evidente o palmaria ilegalidad, tampoco constituyen ley del proceso ni hacen tránsito a cosa juzgada.”⁴

Así, es preciso advertir que en el asunto se efectuaron las notificaciones correspondientes y que una vez agotada esa etapa nada obsta para que la suscrita adopte medidas necesarias para sanear el proceso, pues la decisión pugna con el ordenamiento jurídico y debe salir del mismo.

Dicho lo anterior, es necesario indicar que si bien en auto del 17 de abril de 2020 se asumió conocimiento del acto administrativo contenido en el Acuerdo N. 002 del 07 de abril de 2020 expedido por el Municipio de Tocancipá – Cundinamarca, al considerar que era de carácter general, en ejercicio de función administrativa y como desarrollo del decreto legislativo proferido en el Estado de Excepción actual, lo fue porque dentro de las consideraciones del mismo, se advirtió en principio que al

⁴ Consejo de Estado, Sección Cuarta, providencia del 13 de octubre de 2016. Exp. No. (21901). C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

mencionarse el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, este cumplía con los mencionados requisitos de procedencia.

Pero en un análisis más detallado, observa el Despacho que si bien el acto administrativo objeto de estudio funda su expedición en la crisis generada por el Coronavirus Covid-19, mismo que obligó al Gobierno Nacional a declarar la Emergencia Económica, Social y Ecológica, ello no implica que la decisión adoptada sea como desarrollo del Decreto Legislativo en Estado de Excepción.

2.1. Del acto objeto de control inmediato de legalidad

En esta oportunidad se ha puesto a consideración del Tribunal el Acuerdo N. 002 del 07 de abril de 2020 expedido por el Municipio de Tocancipá – Cundinamarca *“POR EL CUAL SE MODIFICA TRANSITORIAMENTE EL ACUERDO 35 DE 2019 QUE MODIFICÓ PARCIALMENTE EL ACUERDO 23 DE 2016, EN LO RELACIONADO CON EL CALENDARIO TRIBUTARIO PARA EL PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO DE LA VIGENCIA 2020 Y LOS PARÁGRAFOS TRANSITORIOS 1, 2 Y 3 PARA EL PAGO DE PREDIOS RURALES; DE LA SOBRETASA ESPECIAL DE CONVIVENCIA CIUDADANA, SOBRETASA DE ALUMBRADO PÚBLICO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*. A través de este acto, el Alcalde de Tocancipá modificó el calendario tributario para el pago del impuesto predial unificado de la vigencia 2020.

Examinado el contenido del acto administrativo expedido por parte de la Alcaldía de Tocancipá – Cundinamarca, se observa que fue en razón a:

- Las atribuciones de los alcaldes para conservar el orden público dado por la Constitución Política.

- Las medidas adoptadas para hacer frente a la emergencia sanitaria causada por el coronavirus Covid-19, señaladas en la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y de la Protección Social.
- El Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, a través del cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Visto lo anterior es irrefutable que el Acuerdo N. 002 del 07 de abril de 2020 expedido por la Alcaldía de Tocancipá – Cundinamarca no **desarrolló los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional dentro del marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica** decretada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, o los demás decretos legislativos suscritos por el Gobierno Nacional con fundamento en el mismo estado de excepción.

Ahora, debe anotarse que el Acuerdo N. 002 del 07 de abril de 2020 sometido a control inmediato de legalidad, aunque refiere en su motivación la existencia del estado de excepción declarado con el Decreto 417 de 2020, no trasciende, pues lo cierto es que el acto expedido por el Alcalde de Tocancipá no desarrolla, reglamenta, ni adopta en su jurisdicción ninguno de los decretos legislativos que posteriormente el Gobierno Nacional ha expedido con ocasión al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, sino que las medidas adoptadas en el acto objeto de esta providencia son el resultado del ejercicio de las facultades constitucionales y legales ordinarias que han sido otorgadas a los alcaldes, es decir, de las cuales puede hacer uso en cualquier tiempo, sin que correspondan al desarrollo de un decreto netamente legislativo.

Por tanto y tal como lo menciona el Consejo de Estado, no basta con la mera enunciación del Decreto 417 de 2020 que declara el estado de excepción para habilitar el control inmediato de legalidad, *“pues de conformidad con lo previsto en el artículo 215 de la Carta, al amparo de esa declaración se deberán **dictar decretos con fuerza de ley** (medidas), destinados a conjurar la crisis y a impedir*

*la extensión de sus efectos, y solo los actos generales que desarrollen estos últimos, son susceptibles del citado control*⁵.

Por lo anterior el presente asunto, respecto del cual en un primer momento se avocó el conocimiento, el Despacho encuentra que el Acuerdo N. 002 del 07 de abril de 2020 emitido por el Alcalde de Tocancipá - Cundinamarca no puede ser objeto de examen judicial a través del medio de control inmediato de legalidad, por cuanto no cumple con el presupuesto normativo de ser una medida dictada como desarrollo de los **decretos legislativos** proferidos durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, conforme lo establecen los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA.

Así las cosas, al no cumplirse con los requisitos mínimos necesarios para iniciar el proceso de control automático de legalidad; este Despacho no debió avocar conocimiento en el asunto de la referencia; sin embargo, en aras de evitar un desgaste innecesario de la administración de justicia, en esta oportunidad se dejará sin efectos el auto proferido el 17 de abril de 2020 y en su lugar **NO SE AVOCARÁ** el conocimiento en única instancia, para efectuar el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, del Acuerdo N. 002 del 07 de abril de 2020, proferido por el señor Alcalde del municipio de Tocancipá - Cundinamarca.

Con todo, cabe resaltar que la improcedencia del control inmediato de legalidad, que es automático e integral sobre este Acuerdo, no comporta el carácter de cosa juzgada de la presente decisión, pues no se predicen los efectos procesales de dicha figura en cuanto a su inmutabilidad, vinculación y definición, y por tanto será posible de control judicial ante esta Jurisdicción, conforme a los otros medios de control (simple nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho), en aplicación del

⁵ Consejo de Estado. Auto del 29 de abril de 2020, M.P Stella Jeannette Carvajal. Rad. 2020-01014.

procedimiento regulado en el CPACA y demás normas concordantes, de modo que cuando se excedan o abusen de las medidas policivas so pretexto de la emergencia sanitaria sin haberse realizado de manera concordante (formal o materialmente) con el estado de excepción, debe acudirse a los controles ordinarios.

En mérito de lo expuesto, el Despacho

RESUELVE

PRIMERO: DEJAR SIN EFECTOS la decisión adoptada mediante auto del 17 de abril de 2020, mediante el cual se asumió conocimiento del acto administrativo contenido en el Acuerdo N. 002 del 07 de abril de 2020 proferido por el Alcalde del municipio de Tocancipá – Cundinamarca, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: NO AVOCAR conocimiento en única instancia, del control inmediato de legalidad del Acuerdo N. 002 del 07 de abril de 2020 proferido por el Alcalde del municipio de Tocancipá – Cundinamarca, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: INFORMAR que la presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada.

CUARTO: Por intermedio de la Secretaría de la Sección Tercera de esta Corporación, **NOTIFÍQUESE** la presente decisión al señor alcalde del Municipio de Tocancipá – Cundinamarca y a la Procuradora 6 Judicial II para Asuntos Administrativos, delegada del Ministerio Público ante este Despacho.

QUINTO. Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Radicado 2500231500020200089600
REVOCA AUTO


OLGA CECILIA HENAO MARÍN
Magistrada

ECR