

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

SALVAMENTO DE VOTO

RADICACIÓN : 2020-02316
ASUNTO : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DECRETO 44
MUNICIPIO DE PASCA (CUNDINAMARCA)

Magistrada Ponente: Dra. Mery Cecilia Moreno Amaya

=====

Con el acostumbrado respeto por la Sala Plena de esta Corporación, de manera sucinta exponemos las razones que nos llevaron a disentir de la decisión adoptada en la providencia de 23 de noviembre de 2020, que declaró la nulidad del decreto 44 expedido por el Municipio de Pasca (Cundinamarca), dentro del Control Inmediato de Legalidad de la referencia.

Para los suscritos Magistrados, el CIL debió resolverse, declarándose ajustado a la legalidad por lo siguiente:

En primer lugar, el artículo 1 del decreto 44 de 2020, desarrolla el contenido del artículo 6 del Decreto Legislativo 678 de 2020, el cual dispuso que se facultaba a los alcaldes durante el término de la emergencia económica, social y ecológica, a diferir en doce cuotas mensuales y sin intereses el pago de tributos de sus entidades territoriales, teniendo como última cuota la correspondiente al mes de junio de 2021.

Ahora, el citado decreto municipal, replica el decreto legislativo, aludiendo a que podrán hacerse acuerdos de pago hasta el 31 de diciembre de 2020, para diferir el pago de los acuerdos municipales, sin que el pago de las cuotas supere el mes de junio de 2020, tal como lo reseña el decreto legislativo.

Salvamento de Voto

La sentencia de la cual nos apartamos, establece que el artículo primero del decreto municipal, objeto de control de legalidad, excedió el término consagrado en el Decreto Legislativo 678 de 2020, pues solamente los acuerdos de pago podrían suscribirse durante el término de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el decreto 637 de 2020, esto es, desde el 6 de mayo hasta el 4 de junio, y por tanto la decisión del Alcalde de Pasca, no debió consagrar la posibilidad de realizar los acuerdos de pago hasta el 31 de diciembre del año en curso. Sin embargo, consideramos que esta es una interpretación restringida, que desconoce el principio de la prevalencia de la norma a la declaratoria de ilegalidad, cuando exista una interpretación más amplia que se ajusta a los parámetros de la disposición superior que desarrolla, con el fin de que se cumpla el interés general y beneficioso que aquella busca con su regulación.

Es así, que el legislador extraordinario impone una limitación respecto del número de cuotas (12) y que los pagos no deben ir más allá del 12 de junio de 2021; en esa dirección el decreto 044, permite que se realicen acuerdos de pago hasta el 31 de diciembre, en un número de cuotas no superior a 12 y a su vez dispone que los pagos no pueden superar la misma fecha que dispuso el decreto legislativo, en el que se fundamentó; reglamentación que se entroniza plenamente en el contenido normativo del decreto 678 de 2020.

Ahora el artículo 4 del decreto 44, establece que, para acceder a los beneficios consagrados en la referida normativa, la Secretaría de Hacienda dispondrá de un formato para tal fin, lo que, en concepto de los suscritos, es una medida tendiente a facilitar el trámite y no un obstáculo como lo señala la sentencia, al considerar que es una carga adicional al contribuyente, y sin más argumentos declara la nulidad del mismo.

De otro lado, el artículo 2 del decreto 44 de 2020, regula los beneficios para los deudores de impuestos, tasas, contribuciones y multas, de 2020 y años anteriores; de cuyo contenido normativo se desprende que es una reiteración al pie de la letra del decreto legislativo 678 de 2020, lo que conduce a que está enmarcado en el mismo, sin que haya discusión sobre la legalidad.

Con todo, en la sentencia del 23 de noviembre de 2020, declara su nulidad,

Salvamento de Voto

invocando una sentencia del Consejo de Estado del 4 de mayo de 2020, en la que se manifiesta que la jurisdicción contenciosa administrativa cuando se ocupe de analizar los actos administrativos expedidos en desarrollo de los decretos legislativos, no solamente se debe comparar con la normativa en que se fundamenta, sino que es dable acudir a las normas superiores y a los principios de la proporcionalidad y razonabilidad.

No cabe duda, que eventualmente la norma objeto de control inmediato de legalidad, podría ser analizada bajo la óptica de la Constitución y de otras disposiciones de rango superior; sin embargo, en tratándose de normas que no hacen otra cosa que reiterar y replicar el decreto legislativo en el que se fundó, solamente se requiere hacer un somero análisis comparativo con del mismo, sin acudir a preceptos superiores, pues efectuar un control rígido con fundamento en la Constitución Política u otras normas de rango superior, es desconocer la competencia conferida por el legislador en los artículos 136 y numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437, que asignó la misma para los Tribunales Administrativos dentro de los límites que allí se establecieron; al igual que constituye una indebida intromisión en la competencia que la Constitución Política le confiere a la Corte Constitucional en los artículos 214 numeral 6 y 241 numeral 7.

En ese orden, en el presente asunto es evidente que la sentencia excedió la competencia del control inmediato de legalidad, y más que analizar el decreto 044 de 2020, expedido por el Municipio de Pasca, se dedicó a controvertir el decreto legislativo 678 de 2020, -pues es de reiterar que los contenidos normativos del decreto legislativo y del municipal son idénticos-, con base en precedentes de la Corte Constitucional que si bien son atinados para otras circunstancias, no lo son en el contexto de la declaratoria de emergencia, económica, social y ecológica, ni aplicables al caso concreto.

Así mismo, la sentencia concluye que hay lugar a la nulidad del decreto 44 de 2020, además porque la Corte Constitucional declaró la nulidad de los artículo 6, 7 y 8 del decreto legislativo 678 de 2020, desconociendo con ello los precedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional y del Consejo, respecto a que *los efectos hacia el futuro de las sentencias de constitucionalidad convalidan las situaciones jurídicas consolidadas entre el instante en que entró en vigor y el*

Salvamento de Voto

proferimiento de la sentencia; y de igual manera aduce la jurisprudencia que las actuaciones adelantadas en ese lapso se reputan como legítimas por haber sido ejecutadas en consonancia con el derecho positivo vigente. (Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 27. Sentencia del 28 de julio de 2020, M.P. Rocío Araujo Oñate).

Es así, que la declaratoria de inexecuibilidad no puede erigirse como un fundamento para declarar la nulidad del decreto analizado, pues al tenor de lo dispuesto por el Consejo de Estado en la citada sentencia, la *pérdida de ejecutoria del acto administrativo, conocido como inconstitucionalidad por consecuencia, no la releva de ejercer el control inmediato y automático de legalidad, pues éste procede por los efectos que produjo o pudo producir antes de que sobreviniera el decaimiento.*

Es por lo anterior, que nos apartamos de la decisión adoptada por la Sala mayoritaria.

Atentamente,



ALBERTO ESPINOSA BOLAÑOS
Magistrado



FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado

Fecha ut supra