**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO**

**DEL VALLE DEL CAUCA**

Auto Interlocutorio

**MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

**EXPEDIENTE: 76-001-23-33-005-2020-00772-00**

**ACCIONANTE: DE OFICIO**

**ACCIONADO: DECRETO No. 4112.010.20.0930 DEL 5 DE JUNIO DE 2020 DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI - VALLE**

**ASUNTO: NO ASUME EL CONOCIMIENTO Y REMITE PARA ACUMULACIÓN**

**Magistrado Ponente: JHON ERICK CHAVES BRAVO**

Santiago de Cali (V), doce (12) de junio de mil dos mil veinte (2020).

1. **ANTECEDENTES**

El Municipio de Santiago de Cali - Valle, remitió vía electrónica el Decreto No. 4112.010.20.0930 del 5 de junio de 2020 ***“POR EL CUAL SE IMPLEMENTAN LAS MEDIDAS DE GESTION TRIBUTARIA DICTADAS MEDIANTE EL DECRETO LEGISLATIVO NO. 678 DE 2020, Y EL ACUERDO DISTRITAL NO. 0475 DEL 29 DE MAYO DE 2020 “POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRIBUTARIAS TEMPORALES EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA DERIVADA DE LA PANDEMIA COVID 19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”,*** con el fin que el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca asumiera el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, correspondiéndole por reparto a este Despacho.

**II. CONSIDERACIONES**

El artículo 214 de la Constitución Política establece cuales son las disposiciones a las que se deben someter los estados de excepción y también indica la prohibición de suspender los derechos humanos y las libertades fundamentales.

A su vez, el artículo 215 ibidem, autoriza al Presidente de la Republica a declarar el estado de emergencia, cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 de la Norma Superior, que perturben o amenacen en forma grave e inminente el orden económico, social o ecológico del país o, que constituyan una grave calamidad pública.

Una vez efectuada la declaratoria, el Presidente puede expedir decretos legislativos, que tienen que estar suscritos por todos los ministros y deberán referirse a materias que guarden relación directa y específica con el estado de excepción.

Por su parte, el Congreso de la Republica expidió la Ley 137 de 1994 “Ley Estatutaria de los Estados de Excepción” y en su artículo 20[[1]](#footnote-1) indicó que, las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, tendrán control de legalidad inmediato por parte de la autoridad de lo contencioso administrativo del lugar donde se expidan si se trata de entidades territoriales o, por el Consejo de Estado si emanan de autoridades nacionales.

El control de legalidad al que hace referencia el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, fue desarrollado en el artículo 136 del CPACA[[2]](#footnote-2), que, además, aclaró que la autoridad judicial debía asumir de oficio el conocimiento del asunto, en caso de que la entidad administrativa no efectuare el envío del acto sujeto a control.

Así pues, de conformidad con las normas mencionadas, los actos administrativos que están sujetos a control inmediato de legalidad, deben cumplir las siguientes dos características: ***i)*** *ser de carácter general ,y* ***ii)*** *ser expedidos en desarrollo de los Decretos legislativos expedidos por el presidente de la República, es decir, deben contener disposiciones tendientes a la ejecución o aplicación del Decreto legislativo.*

Ahora bien, por medio de Decreto 417 de 2020, el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, con el fin de asistir la crisis económica y social derivada de la pandemia Covid-19, y en virtud de ello, ha expidió varios Decretos legislativos.

Sobre la procedencia del control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos por las autoridades nacionales y entidades territoriales, el Consejo de Estado en sentencia del 8 de julio de 2014[[3]](#footnote-3) expuso:

*“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.” (*subrayas fuera de texto)

En igual sentido, en sentencia del 24 de mayo de 2016[[4]](#footnote-4) precisó:

*“El Consejo de Estado con fundamento en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 111.8, 136 y 185 del CPACA, realiza un control inmediato y automático de legalidad sobre los actos administrativos de carácter general expedidos por las autoridades nacionales con base en los decretos legislativos.”* (subrayas fuera de texto)

De otra parte, es necesario referirse a la figura de acumulación de procesos, la cual se encuentra regulada en el artículo 148[[5]](#footnote-5) del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa del artículo 306[[6]](#footnote-6) del CPACA, y que procede tanto de oficio como a petición de parte, cuando éstos tengan el mismo procedimiento, estén en la misma instancia y las pretensiones sean conexas.

Es pues, una figura creada para cumplir el principio de economía procesal, que logra, además, una pronta resolución de los casos y a la vez que exista seguridad jurídica al evitar fallos contradictorios. De otra parte, al ser el control inmediato de legalidad un control previo excepcional, por unidad de materia, el Juez que decida sobre el acto principal debe igualmente revisar aquellos que los adicionen, complementen o modifiquen.

**CASO CONCRETO**

Para efectos de decidir sobre la viabilidad de asumir o no el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto No. 4112.010.20.0930 del 5 de junio de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Cali, se transcribe en su integralidad:

*"POR EL CUAL SE IMPLEMENTAN LAS MEDIDAS DE GESTION TRIBUTARIA DICTADAS MEDIANTE EL DECRETO LEGISLATIVO No. 678 DE 2020, y EL ACUERDO DISTRITAL No. 0475 del 29 de Mayo de 2020 " Por el cual se adoptan medida tributarias temporales en el marco de la Emergencia Sanitaria derivada de la Pandemia COVID19, se dictan otras disposiciones " ·*

*El alcalde de Santiago de Cali, en uso de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 315 de la Constitución Política, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, Decreto Legislativo 678 de 2020, Acuerdo 0475 del 29 de mayo de 2020 y*

. .

*CONSIDERANDO*

*Que el pasado 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social, a través de la Resolución 385, modificada por Resolución 407 de marzo 13 de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020; adoptándose medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del coronavirus COVID-19 y mitigar sus efectos. Dicha Emergencia sanitaria fue prorrogada hasta el 31 de agosto del presente año, mediante Resolución No. 00844 del 26 de mayo pasado, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social.*

*Que con fundamento en las facultades constitucionales contenidas en el artículo 215 de la Carta, el Presidente de la Republica de Colombia, en colaboración con todos sus Ministros, decretó el Estado de Emergencia Económica , Social y Ecológica en todo el territorio nacional, mediante Decreto 417 de 2020 del 17 de marzo de 2020, por el término de treinta (30) días calendario, con el fin de adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19 e impedir la extensión de sus efectos.*

*Que mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, el gobierno nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días calendario, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa de la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19.*

*Que Mediante Decreto Legislativo No. 678 de mayo 20 de 2020, dictado al amparo de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020, se adoptaron medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, entre ellas, los artículos 6° y 7° permitiendo este último que los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados puedan acceder a beneficios en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas, y que las entidades territoriales efectúen la recuperación de la cartera*

*Que mediante el Decreto Legislativo No. 688 del 22 de mayo de 2020, en el cual se adoptaron medidas tributarias transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 637 de 2020, se amplió la posibilidad de solicitar hasta el 30 de noviembre de 2020, el Principio de Favorabilidad en etapa de cobro, de que trata el artículo 120 de la Ley 2010 de 2019, el cual fue adoptado por el Concejo de Santiago de Cali, a través del acuerdo 0472 de 2020.*

*Que el parágrafo del Articulo 3 del Decreto Legislativo 688 de 2020, indicó que a "la ampliación del plazo del artículo 120 de la Ley 2010 de 2019, de que trata el presente artículo, es aplicable a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN y a las entidades territoriales "*

*Que el Acuerdo No. 0475 del 28 de mayo de 2020 " Por el cual se adoptan medida tributarias temporales en el marco de la Emergencia Sanitaria Derivada de la Pandemia COVID19 , se dictan otras disposiciones", facultó al Alcalde distrital para que durante el segundo semestre de la vigencia 2020, amplíe el plazo de descuento por pronto pago del Impuesto Predial Unificado , pudiéndose pagar el impuesto con este descuento, a través de cuotas conforme a la reglamentación que para el efecto expida el Alcalde Distrital*

*Que en virtud de los principios de celeridad y economía que presiden la función administrativa, y teniendo en cuenta que existe unidad de materia, se hace necesario decretar la ampliación del descuento por pronto pago en el Impuesto Predial Unificado Vigencia 2020, extendiéndolo hasta el 31 de Diciembre de 2020*

*Que en virtud del artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, estipula que los decretos que dicte el presidente tienen fuerza de ley, y consuetudinariamente de Ley aplicable*

*Que el artículo 315 de 'la Constitución Política señala como atribución de los alcaldes las siguientes: "Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes"*

*Que el numeral 6, literal d) artículo 29 de la ley 1551 de 2012 faculta a los alcaldes entre otras funciones "para ejercer jurisdicción coactiva para hacer efectivo el cobro de Las obligaciones al favor del municipio. Esta función puede ser delegada en las tesorerías municipales (...)."*

*Que el señor alcalde delegó esta función en la Tesorería a través de las Oficinas Técnicas Operativas de Cobro Persuasivo y Coactivo.*

*Que, los efectos económicos negativos generados por la PANDEMIA COVID-·19, y el aislamiento obligatorio ordenado tanto por el gobierno nacional como el Distrital, han impactado de manera significativa la capacidad de pago de los contribuyentes, reflejándose en incumplimientos de las obligaciones tributarias incluidos los acuerdos de pago suscritos por los contribuyentes con la Administración Municipal*

*DECRETA*

*ARTÍCULO PRIMERO: Ampliación del plazo descuento por Pronto Pago Impuesto Predial Vigencia 2020. Ampliar a partir del Primero (01) de Julio hasta el último día hábil del mes de Diciembre de 2020, el descuento por pronto pago equivalente al veinte (20%) por ciento, para el cancelación del Impuesto Predial de la Vigencia 2020*

*El pago del Impuesto Predial Unificado vigencia 2020 incluido el descuento por pronto pago, podrá realizarse mediante la modalidad de cuotas, sin que en ningún caso el plazo o las cuotas superen el mes de diciembre de 2020*

*ARTICULO SEGUNDO: Pago diferidos de obligaciones tributarias. En virtud de las disposiciones dictadas · mediante el Decreto Legislativo No. 678 de 2020, los contribuyentes, agentes de retención, responsables, deudores solidarios o garantes de los tributos del orden distrital, podrán diferir el pago de los tributos de la vigencias actual, hasta en siete (07) cuotas, y sin intereses, sin que en ·ningún caso las cuotas o los pago superen el mes de diciembre de 2020*

*ARTICULO TERCERO: Recuperación de cartera a favor del Distrito de Santiago de Cali. De conformidad con la medida de gestión tributaria establecida en el artículo Séptimo del Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo de 2020, y con el fin de aliviar la situación económica de los deudores, contribuyentes responsables, agentes retenedores y demás obligados podrán diferir el pago de las obligaciones tributarias, de la siguiente manera:*

*En cuotas hasta el 31 de octubre de 2020, pagando el ochenta por ciento (80%) del capital sin intereses ni sanciones.*

*En cuotas hasta el 31 de diciembre de 2020, pagando el noventa por ciento (90%) del capital sin intereses ni sanciones.*

*En cuotas hasta el 31 de mayo de 2021, pagando el cien por ciento (100%) del capital sin intereses ni sanciones.*

*Este beneficio no aplica para el Impuesto Predial vigencia fiscal 2020, ni para el Impuesto de Industria y Comercio Año gravable 2019*

*PARAGRAFO PRIMERO. - Los deudores, contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados podrán escoger las vigencias a las cuales aplicar el beneficio.*

*PARAGRAFO SEGUNDO. -En los casos en los que el contribuyente pague valores adicionales a los que se disponen en el presente decreto, se considerara un pago de lo debido y no habrá lugar a devoluciones.*

*PARAGRAFO TERCERO. - Las medidas adoptadas en este artículo se extienden para aquellas obligaciones que se encuentren en discusión en sede administrativa y judicial, dando lugar a la terminación de los procesos al cumplimiento de los acuerdos de pago establecidos.*

*PARAGRAFO CUARTO. - Los deudores, contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados que tengan suscritos acuerdos de pago podrán acogerse a los beneficios contenidos en este decreto. El beneficio aplica únicamente sobre el saldo del capital insoluto a la fecha de aplicación del beneficio y en ningún momento se hará retroactivo la aplicación de estos beneficios.*

*PARAGRAFO QUINTO. - En los procesos discusión administrativa de liquidación oficial de aforo o de revisión en los que no se hayan proferido las respectivas liquidaciones oficiales, el interesado deberá presentar la respectiva (liquidación inicial en caso de aforo o liquidación de corrección en caso de revisión), liquidando únicamente el capital en el porcentaje que corresponda, según la fecha en que se efectué el pago, posteriormente la administración procederá con la terminación y archivo del proceso.*

*PARAGRAFO SEXTO. - Tratándose de obligaciones tributarias, respecto de las cuáles no han iniciado procesos de fiscalización o determinación, esto es contribuyentes omisos, para hacer uso del beneficio deberán presentar la declaración correspondiente, liquidando únicamente el capital en el porcentaje que corresponda según la fecha en que se efectúe el pago. ·*

*ARTICULO CUARTO: Actos administrativos que imponen sanción. Los alivios tributarios de que trata el artículo anterior, no aplican para aquellos actos administrativos independientes que imponen sanción, en las que no existen tributos en discusión. Para estos contribuyentes, declarantes, agentes retenedores, responsables, deudores solidarios, deudores subsidiarios o garantes, podrán solicitar a más tardar al 30 de noviembre del año 2020, la aplicación del Principio de Favorabilidad en etapa de Cobro, de qué trata el Artículo 3 el Acuerdo 0462, conforme a las facultades otorgadas en el Decreto Legislativo 688 del 2020*

*ARTICULO QUINTO: Concurrencia de beneficios. De conformidad con lo establecido en el artículo 23 de la Ley 383 de 1997, no procederá la concurrencia de beneficios, toda vez que la citada figura expresa que un mismo hecho económico no podrá generar más de un beneficio tributario para el mismo contribuyente, y establece que la utilización de beneficios múltiples, basados en el mismo hecho económico, ocasionará para el contribuyente la pérdida del mayor beneficio, sin perjuicio de las sanciones por inexactitud a que haya lugar.*

*ARTICULO SEXTO: Inaplicación. lnaplicar hasta el 31 de mayo del año 2021, el artículo 35 del decreto 4112 .010 .20 .0799 del 28 de diciembre de 2018, en relación a la declaratoria de incumplimiento de los acuerdos o facilidades de pago otorgadas para la cancelación de los tributos distritales*

*PARAGRAFO PRIMERO: Cumplido el plazo, es decir luego del día 31 de mayo de 2021, sin que el contribuyente hubiese cumplido con las obligaciones tributarias, el distrito reanudará los procesos de cobro en el estado en que se encuentren al momento de la aplicación de las medidas que por este decreto se establecen*

*ARTICULO SEPTIMO: - Vigencia. El presente Decreto rige a partir de su publicación en el Boletín Oficial del Distrito de Santiago de Cali”.*

Ahora bien, analizadas las medidas adoptadas en la citada disposición, sus fundamentos facticos y jurídicos, y las consideraciones expuestas en precedencia, se arriba a las siguientes conclusiones:

En lo que se refiere a la ampliación del descuento por pronto pago del impuesto predial, se considera que, si bien en el Decreto objeto de estudio no se indicó de manera expresa que prorrogue los efectos de otro decreto del orden municipal, lo cierto es que en dicha disposición se amplía un término que ya había sido modificado por el Decreto 4112.010.20.0738 de marzo 24 de 2020, por medio del cual se extendió el plazo para el pago del impuesto predial con descuento de pronto pago vigencia 2020, hasta el último día hábil del mes de junio de la presente anualidad, cuyo estudio correspondió al Magistrado Eduardo Antonio Lubo Barros de este Tribunal, es decir, que el mentado Decreto guarda relación directa con el que nos ocupa, por lo que en virtud del principio de economía procesal, su análisis atañe al mencionado Magistrado.

Ahora bien, en cuando a las demás disposiciones contenidas en el Decreto 4112.010.20.0930 del 5 de junio de 2020, que se refieren a yemas complementarios pagos, recuperación de cartera y aplicación de principios de favorabilidad en el impuesto predial y otros impuestos, teniendo en cuenta que lo accesorio sigue la suerte de lo principal en consonancia con el Decreto 4112.010.20.0738 de marzo 24 de 2020 analizada por el Despacho del Magistrado Eduardo Antonio Lubo Barros, para que adopte las medidas que considere pertinentes, sin que se pueda analizar separadamente.

En virtud de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en Sala unitaria,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: NO ASUMIR EL CONOCIMIENTO** del control inmediato de legalidad del el Decreto No. 4112.010.20.0930 del 5 de junio de 2020, expedido por el Municipio de Cali (V), por las razones expuestas en este proveído.

**SEGUNDO: REMITIR PARA ACUMULACIÓN** el control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 4112.010.20.0930 del 5 de junio de 2020, al Despacho del Magistrado Eduardo Antonio Lubo Barros, por unidad de materia con el Decreto 4112.010.20.0738 de marzo 24 de 2020, para que disponga lo pertinente, de conformidad con las consideraciones anteriormente expuestas.

**TERCERO:** Por la Secretaría de esta Corporación se procederá a realizar la respectiva compensación.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**



**JHON ERICK CHAVES BRAVO**

**Magistrado**

1. *“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. 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.”* [↑](#footnote-ref-1)
2. *“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.”* [↑](#footnote-ref-2)
3. Expediente 11001-03-15-000-2011-01127-00 [↑](#footnote-ref-3)
4. Expediente 11001-03-15-000-2015-02578-00 [↑](#footnote-ref-4)
5. **PROCEDENCIA DE LA ACUMULACIÓN EN LOS PROCESOS DECLARATIVOS**. Para la acumulación de procesos y demandas se aplicarán las siguientes reglas:

   1. Acumulación de procesos. De oficio o a petición de parte podrán acumularse dos (2) o más procesos que se encuentren en la misma instancia, aunque no se haya notificado el auto admisorio de la demanda, siempre que deban tramitarse por el mismo procedimiento, en cualquiera de los siguientes casos:

   a) Cuando las pretensiones formuladas habrían podido acumularse en la misma demanda.

   b) Cuando se trate de pretensiones conexas y las partes sean demandantes y demandados recíprocos.

   c) Cuando el demandado sea el mismo y las excepciones de mérito propuestas se fundamenten en los mismos hechos. [↑](#footnote-ref-5)
6. **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. [↑](#footnote-ref-6)