



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

Bogotá D.C., doce (12) de abril de dos mil veintiuno (2021)

Actuación: Resuelve aclaración
Radicado N°: 25000-23-15-000-**2020-02371**-00
Autoridad: ALCALDÍA DE MADRID
Norma: DECRETO 159 DEL 17 DE JUNIO DE 2020

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca a decidir sobre la solicitud de la apoderada del Municipio de Madrid, de que se aclare la sentencia del 30 de noviembre de 2020, a través de la cual se realizó el estudio de legalidad del Decreto 159 del 17 de junio de 2020.

I. ANTECEDENTES

1.1. DEL TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

El Alcalde Municipal de Madrid (Cundinamarca) expidió el Decreto 159 del 17 de junio de 2020, *"POR MEDIO DEL CUAL SE DA APLICACIÓN AL DECRETO LEGISLATIVO 678 DEL 20 DE MAYO DE 2020 EN SUS ARTÍCULOS 6° Y 7° Y SE MODIFICAN LOS ACUERDOS NÚMEROS No. (sic) 001 Y 003 DE 2020 Y RESOLUCIÓN 001 DEL 30 DE MARZO DE 2020"*.

Esta Corporación efectuó el estudio de legalidad del decreto antes mencionado en virtud de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, que establece el control inmediato de legalidad en el marco de los estados de excepción, en concordancia con del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, que atribuye la competencia para realizar el estudio de legalidad a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

El 30 de noviembre de 2020 se profirió sentencia en el control inmediato de legalidad, cuya parte resolutive quedó así:

PRIMERO: DECLÁRASE la nulidad de los artículos 1º, 2º, 3º y 4º **inciso** y párrafos 3º y 5º, y del artículo 6º del Decreto 159 del 20 de junio de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Madrid, por las razones anteriormente expuestas.

SEGUNDO: DECLÁRASE la legalidad de los párrafos 1º y 4º del artículo 4º y el artículo 7º del Decreto 159 de 2020 proferido por el Alcalde de Madrid, por lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

TERCERO: No se efectuará el control de legalidad al párrafo 2º del artículo 4º del Decreto 159 de 2020, por las razones expuestas (Resalta la Sala).

(...).

1.2. DE LA SOLICITUD DE ACLARACIÓN

Estando dentro del término de ejecutoria, a través de correo electrónico recibido en la Secretaría de la Subsección F, la apoderada del Municipio de Madrid allegó solicitud de aclaración de la sentencia por los siguientes aspectos:

1. Considera que existe duda con respecto a la declaratoria de nulidad del artículo 4º del Decreto 159 del 17 de junio de 2020, comoquiera que en *“la parte motiva de la sentencia, se entiende que **el inciso del artículo 4** no iba a ser anulado. Sin embargo, el inciso aparece anulado en la parte resolutive”*.

2. Teniendo en cuenta que en la sentencia se manifestó que el artículo 4º del Decreto 159 del 17 de junio de 2020 únicamente replicó el contenido del Decreto Legislativo 678 de 2020, solicita que se aclare el alcance de la sentencia *“en el sentido de indicar si el Municipio debe expedir un nuevo acto administrativo para aplicar los beneficios del artículo 7 del Decreto legislativo 678/20, o si por el contrario, puede seguir aplicando los beneficios de esta última norma, sin necesidad de acto administrativo proveniente del Concejo Municipal o del señor Alcalde”*.

3. Pide que se aclare si la sentencia tiene efectos *“ex nunc”* o *“ex tunc”*, porque necesita definir si la decisión de esta Corporación afecta las situaciones ya consolidadas, esto es, quienes ya se acogieron a los beneficios brindados por el municipio a los contribuyentes en medio de la emergencia económica y social.

II. CONSIDERACIONES

Con respecto a las solicitudes de aclaración de la sentencia, vale la pena citar *in extenso* el pronunciamiento del H. Consejo de Estado, Consejero Ponente Dr. LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA, en auto del 21 de febrero de 2021, en el proceso No. 15001-23-33-000-2019-00588-01, así:

Debe comenzar por destacarse que en el ordenamiento jurídico colombiano las providencias que ponen término a una controversia están amparadas por el instituto jurídico procesal de la *res iudicata* o cosa juzgada, conforme con el cual se otorga a aquellas decisiones emanadas de la autoridad judicial, el carácter de definitivas y vinculantes. **Sin embargo, tal connotación de inmutabilidad, no obsta para que se subsanen errores, omisiones o la falta de claridad de dicho texto que puede surgir ante imprecisiones gramáticas y sintácticas en su construcción; aspectos estos que no escapan a la naturaleza humana, mucho menos, a la labor judicial.**

Conforme con lo anterior, en aras de garantizar que los yerros en que pudo incurrirse en la sentencia, queden superados, el legislador previó las figuras de la aclaración, corrección y adición de aquellas, cada una bajo unos supuestos definidos en la ley en relación con su titularidad, oportunidad y procedencia; de manera que su aplicación y alcance es restrictivo, en cuanto cualquier enmendadura del texto inicial debe ajustarse a los supuestos que describan estas figuras.

Tratándose de la aclaración, se tiene que en materia contencioso administrativa, el CPACA, no contempla este instituto en la normatividad que rige el trámite ordinario del proceso¹, por lo que debe remitirse a la regla remisoria que trajo consigo el artículo 306 de ese compendio, que permite que en aquellos aspectos no regulados por la Ley 1437 de 2011 se pueda acudir al Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), el cual en su artículo 285, la describe así:

Artículo 285. Aclaración. *La sentencia no es revocable ni reformable por el juez que la pronunció. Sin embargo, podrá ser aclarada, de oficio o a solicitud de parte, cuando contenga conceptos o frases que ofrezcan verdadero motivo de duda, siempre que estén contenidas en la parte resolutive de la sentencia o influyan en ella.*

En las mismas circunstancias procederá la aclaración de auto. La aclaración procederá de oficio o a petición de parte formulada dentro del término de ejecutoria de la providencia.

La providencia que resuelva sobre la aclaración no admite recursos, pero dentro de su ejecutoria podrán interponerse los que procedan contra la providencia objeto de aclaración.

Acorde con la norma transcrita, es claro cuáles son los presupuestos procesales que rigen la aclaración, así: **i)** en relación con la titularidad, puede ser solicitada por cualquiera de los sujetos procesales o declarada de oficio por el juez; **ii)** en relación con la procedencia, la misma opera cuando en la sentencia o el auto hay conceptos o frases que ofrezcan verdadero motivo de duda, siempre que

¹ Título V de la Ley 1437 de 2011, artículos 159 a 247.

estén contenidas en la parte resolutive de la sentencia o influyan en ella y, **iii)** en relación con la oportunidad, debe solicitarse dentro del término de ejecutoria de la respectiva providencia.

(...) (Destaca la Sala).

Quiere decir lo anterior que para que haya lugar a la aclaración de la providencia debe existir una situación oscura que genere una verdadera duda con respecto a la decisión. Tal como lo ha sostenido la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, los conceptos o frases que dan lugar a duda, no pueden ser los que surgen de las partes *“acerca de la oportunidad, veracidad o legalidad de las afirmaciones del sentenciador, sino aquellos provenientes de la redacción ininteligible de un concepto o de una frase, en concordancia con la parte resolutive del fallo”*².

Por otra parte, debe mencionarse que el artículo 286 del CPACA también previó la posibilidad de corregir los errores en los cuales los operadores judiciales pudieron haber incurrido al proferir las providencias que ya han hecho tránsito a cosa juzgada. En ese sentido la norma dispuso:

ARTÍCULO 286. CORRECCIÓN DE ERRORES ARITMÉTICOS Y OTROS. Toda providencia en que se haya incurrido en error puramente aritmético puede ser corregida por el juez que la dictó en cualquier tiempo, de oficio o a solicitud de parte, mediante auto.

Si la corrección se hiciera luego de terminado el proceso, el auto se notificará por aviso.

Lo dispuesto en los incisos anteriores se aplica a los casos de error por omisión o cambio de palabras o alteración de estas, siempre que estén contenidas en la parte resolutive o influyan en ella. (Subrayas nuestras)

Así, no se requiere expresa solicitud de las partes ni se establece un plazo perentorio para que el juez pueda proceder. El único requisito es que el error, cambio o alteración de palabra esté incluida e influya en la parte resolutive del fallo.

III. CASO CONCRETO

² Consejo de Estado, Sección Primera. Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO del 11 de diciembre de 2014. Radicación número: 76001-23-31-000-2005-05532-02. Actor: VICTOR HUGO BECERRA.

La Sala abordará uno a uno los argumentos expuestos en la solicitud de aclaración así:

3.1. DE LA INCLUSIÓN DE LA PALABRA “INCISO” EN LA PARTE RESOLUTIVA DE LA SENTENCIA DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Revisada la sentencia proferida por esta Corporación se observa que en su parte considerativa se expresó lo siguiente:

- Análisis del artículo 4° del Decreto 159 de 17 de junio de 2020

Examinado el contenido del artículo 4°, se observa que el Alcalde del Municipio de Madrid se limitó a dar aplicación expresa a lo ordenado en el artículo 7° del Decreto Legislativo 678 de 2020, en cuanto a la recuperación de cartera en favor del ente territorial.

En efecto, en dicha norma se establecieron los siguientes beneficios en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago: 1. Hasta el 31 de octubre de 2020, se pagará el 80% del capital sin intereses ni sanciones. 2. Entre el 1° de noviembre de 2020 y hasta el 31 de diciembre de 2020, se pagará el 90% capital sin intereses ni sanciones. 3. Entre el 1° de enero de 2021 y hasta el 31 de mayo de 2021, se pagará el 100% del capital sin intereses ni sanciones.

Así mismo, en el párrafo 1° se hizo alusión a que “aquellas obligaciones que se encuentren en discusión en sede administrativa y judicial, y su aplicación dará lugar a la terminación de los respectivos procesos”

En consecuencia, el artículo 4° del Decreto 159 de 2020 en el texto de sus **incisos** y en su párrafo 1°, en realidad no regula ningún aspecto, sino que se limita a transcribir lo dispuesto en el artículo 7° del Decreto Legislativo, sin embargo, esta circunstancia no es causal para que la Sala plena de esta Corporación declare su nulidad. (Destacado fuera del texto original).

Resulta claro del texto transcrito que los incisos del artículo 4° del Decreto 159 de 2020 no serían declarados nulos. Sin embargo, por error involuntario en la parte resolutive se incluyó la expresión “inciso y” en el NUMERAL PRIMERO, que se refirió a las normas que se declaran nulas, y se omitió en el NUMERAL SEGUNDO, que se refirió a los apartes del Decreto considerados legales, lo que implica una alteración de palabras que debe ser corregida a efectos de que la entidad pueda dar estricto cumplimiento a la sentencia.

En ese sentido se eliminará la palabra “inciso y” del NUMERAL PRIMERO de la parte resolutive de la sentencia y se agregará “los incisos” en el NUMERAL SEGUNDO, en cuanto declaró la legalidad algunos apartes del Decreto 159 de 2020.

En consecuencia, una vez corregido lo anterior, no se requiere que la sentencia sea aclarada en los términos solicitados por la apoderada del Municipio de Madrid, toda vez que no existe una parte oscura o una redacción ininteligible de un concepto o de una frase, en lo que a la vigencia de dicho inciso se refiere.

3.2. DE LA NECESIDAD DE ACLARAR SI EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE MADRID DEBE EXPEDIR UN NUEVO ACTO ADMINISTRATIVO PARA APLICAR LOS BENEFICIOS DEL ARTÍCULO 7° DEL DECRETO LEGISLATIVO 678 DE 2020

En criterio de la apoderada del Municipio de Madrid, la providencia dictada por esta Corporación debía especificar si le corresponde al Alcalde expedir un nuevo acto administrativo para aplicar los beneficios del artículo 7° del Decreto Legislativo 678 de 2020, o si, por el contrario, puede seguir aplicando los beneficios de dicha norma sin necesidad de proferir un nuevo acto administrativo proveniente del Concejo Municipal o del señor Alcalde.

Al respecto la Sala considera que no hay lugar a realizar aclaración alguna, comoquiera que la competencia atribuida a la Corporación para efectuar el control inmediato de legalidad implica únicamente determinar la legalidad del acto administrativo proferido durante un Estado de excepción que haya sido puesto a consideración de la Sala.

En otras palabras, comoquiera que el objeto del control inmediato de legalidad es la realización de un análisis *jurídico-procesal* por parte de la Autoridad Contenciosa Administrativa sobre un determinado acto administrativo de carácter general que se expida con ocasión y desarrollo a un **estado de excepción y/o de emergencia económica, social y ecológica** en todo el territorio Nacional, estaría por fuera de la competencia indicarle a la autoridad la forma como debe aplicar un Decreto Legislativo.

Por consiguiente, no resulta procedente en este caso, bajo la excusa de aclarar la providencia, entrar a estudiar la legalidad o no de una posible actuación de la administración en relación con el cumplimiento de un Decreto Legislativo.

En ese sentido, se niega la aclaración con fundamento en el segundo argumento.

3.3. EFECTOS “EX NUNC” O “EX TUNC” DE LA SENTENCIA DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

La apoderada del Municipio de Madrid considera que le corresponde a la Sala Plena de esta Corporación aclarar la sentencia del 30 de noviembre de 2020 en el sentido de indicar si los efectos de la sentencia son *ex tunc* o *ex nunc*.

Al respecto, resulta relevante citar la sentencia dictada el 1º de octubre de 2019 por la Sala 19 Especial de Decisión de la Sala Plena de los Contencioso Administrativo del H. Consejo de Estado, No. de radicado 2012-00007, en la cual reiteró la posición jurisprudencial de la Corporación en relación con los efectos de las sentencias de nulidad de actos administrativos de carácter general:

21. La expresión «*ex nunc*», significa «*en adelante*» o «*desde ahora*», es decir los efectos se dan a partir de la ejecutoria de la sentencia; y al hablar de «*ex tunc*» hacemos referencia a «*desde el origen*» o «*desde siempre*»; quiere decir que la declaratoria de nulidad retrotrae sus efectos a partir del momento en que entró en vigor la norma de carácter general, para este caso, la ordenanza objeto de este proceso. De manera excepcional a los efectos indicados, y de manera reciente en el ordenamiento jurídico, surge la figura de la modulación de los efectos de la decisión judicial.³

(...)

23. Esta Corporación, frente a los efectos de una sentencia que declara la nulidad de un acto administrativo general, ha avanzado sobre cuatro tesis, **(i)** la primera que aboga por los efectos hacia el pasado de la sentencia de nulidad, los llamados efectos «*ex tunc*»,⁴ **(ii)** la segunda, es compartida por los que consideran que dicha decisión sólo afecta al porvenir, pues sólo puede predicarse hacia el futuro, es decir, sus efectos son «*ex nunc*»,⁵ **(iii)** la de que

³ La figura de modulación de efectos de los fallos es la facultad dada al juez para decidir cuál es el efecto que mejor protege los derechos constitucionales Ver: Corte Constitucional SU-636 de 2003 y Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda - Subsección A Bogotá, D.C., 23 de enero de 2008. Expediente n.º AC 47001 23 31 000 2007 00437 01 Actor: Aroldo de Jesús Bequis de la Rosa y Otros.

⁴ Ver entre otros: (a) Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Bogotá, D.C., 5 de mayo de 2003. Radicación número: 11001-03-27-000-2001-0243-01(12248). Actor: Juan Guillermo Saldarriaga Sanín. (b) Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección cuarta. Bogotá D.C., 25 de septiembre de 2006. Radicación número: 08001-23-31-000-2002-00737-01(15304). Actor: Sociedad Hijos de A. Pardo. (c) Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Bogotá, d. c., 16 de junio de 2005. Radicación: 25000-23-27-000-2001-00938-01(14311). Actor: Grandes Superficies de Colombia s.a. (Carrefour). (d) Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Bogotá, D. C., 9 de marzo de 2006. Radicación numero: 25000-23-25-000-2005-01458-01(AC). Actor: Felisa Romero Romero. (e) Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Bogotá, D.C., 21 de noviembre de 2007. Radicación número: 47001-23-31-000-2001-01189-01(16294). Actor: Avidesa Mac Pollo S.A. (f) Sala de lo contencioso administrativo. Sección cuarta. Bogotá D.C., 7 de febrero de 2008. Radicación número: 25000-23-27-000-2002-00616-01(15443). Actor: Concentrados Cresta Roja S.A.

⁵ Ver entre otros: (a) Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial Transitoria de Decisión 2C. Bogotá d. c., 14 de agosto de 2006. Radicación número: 11001-03-15-000-2000-00537-01 (s). Actor: Roberto Antonio Gómez Jiménez. (b) Sala Plena de lo Contencioso

ambas tesis son complementarias en el sentido de que el fallo de nulidad de un acto de carácter general no afecta situaciones consolidadas, esto quiere decir, que sus efectos son «*ex nunc*», pero sí afecta las no consolidadas, lo que significa que en este caso sus efectos son «*ex tunc*», por ello la sentencia de nulidad en relación con estos últimos actos produce efectos retroactivos,⁶ y **(iv)** la que ya mencionamos, como modulación de los efectos de la sentencia.

24. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo a través de su Sala 4.^a Especial de Decisión, sobre las mencionadas tesis ha planteado que son complementarias. Al respecto indicó:

*«[...] los efectos de un fallo de nulidad del acto general son «ex nunc», respecto de las situaciones jurídicas consolidadas debido a su connotación de certeza, firmeza y de imposibilidad de ser discutidas. En contraste, las situaciones jurídicas no consolidadas, esto es, aquellas que se debaten ante las autoridades administrativas o ante la autoridad jurisdiccional, que son sub júdice y, por ende, pasibles de ser judicializadas, debatidas, analizadas y decididas, el efecto de la nulidad es inmediato, lo que quiere decir que para el momento en que se define la situación particular debe tenerse en cuenta que el juez ya no puede aplicar la norma o el acto administrativo anulado dada su inexistencia derivada de la declaratoria de nulidad con efectos ab initio [...]».*⁷

(...)

27. El criterio de esta Corporación, estriba en que las situaciones jurídicas particulares **se consolidan cuando ya no son susceptibles de ser discutidas en vía administrativa y/o en vía jurisdiccional**, porque se sometieron a dichos controles y fueron resueltas con efectos de cosa juzgada que hace inmutable la decisión; o también, cuando el interesado dejó precluir la oportunidad de someterlas a examen administrativo previo y/o el judicial, razón por la cual el acto particular cobró firmeza.

(...)

FALLA

PRIMERO.- Se **reitera** la posición jurisprudencial sobre los efectos de las sentencias de nulidad que recaen sobre los actos administrativos de carácter general y la consolidación de situaciones jurídicas en los siguientes términos:

- 1) Una sentencia que anula un acto administrativo de carácter general tiene efectos desde el origen o «*ex tunc*», excepto que se trate de situaciones jurídicas consolidadas, en cuyo caso produce efectos desde ahora o «*ex nunc*».
- 2) Las situaciones jurídicas se consolidan cuando ya no son susceptibles de ser discutidas en vía administrativa o jurisdiccional, porque se sometieron a dichos controles y fueron resueltas con efectos de cosa juzgada que hace inmutable la decisión; o también, en el evento que el interesado dejó precluir la oportunidad de someterlas a examen administrativo previo o judicial, razón por la cual el acto cobró firmeza.

Administrativo. Bogotá, D. C., 4 de marzo del 2003. Radicación número: 11001-03-24-000-1999-05683-02(IJ-030). Actor: Corporación Autónoma regional de Cundinamarca – Car.

⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Bogotá, D.C., 3 de marzo de 2011. Radicación número: 47001-23-31-000-2001-01193-01(17741). Actor: Acevedo Silva LTDA.

⁷ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala 4.^a Especial de Decisión. Bogotá D.C., 4 de diciembre de 2018. Radicación: 66001-33-31-002-2007-00107-01. Demandantes: Contribuir Empresarial C.T.A. Y otras. Demandados: Ministerio de la Protección Social y Otros.

En ese sentido, la Sala considera que no es necesario aclarar que la sentencia proferida en el trámite del control inmediato de legalidad surte efectos hacia futuro por tratarse de la nulidad de actos administrativos de carácter general, porque esto se ha reiterado en la jurisprudencia del máximo órgano de la jurisdicción contencioso administrativa, razón por la cual no es necesario que esta situación se incluya en la parte resolutive de la sentencia.

En mérito de lo expuesto el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sala Plena, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: CORREGIR los **NUMERALES PRIMERO** y **SEGUNDO** de la sentencia del 30 de noviembre de 2020 proferida por esta Subsección, los cuales quedarán así:

PRIMERO: DECLÁRASE la nulidad de los artículos 1°, 2°, 3°, de los párrafos 3° y 5 del artículo 4°, y del artículo 6° del Decreto 159 del 17 de junio de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Madrid, por las razones anteriormente expuestas.

SEGUNDO: DECLÁRASE la legalidad de los incisos y de los párrafos 1° y 4° del artículo 4°, así como del artículo 7°, del Decreto 159 de 2020 proferido por el Alcalde de Madrid, por lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: NEGAR la solicitud de aclaración presentada por la apoderada del Municipio de Madrid.

TERCERO: Por Secretaría **COMUNÍQUESE** la presente decisión a la Alcaldía de Madrid por vía electrónica y **PUBLÍQUESE** la misma en la página web de la Rama Judicial (www.ramajudicial.gov.co), en la sección denominada "medidas COVID19".

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha)


BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS
Magistrada Ponente


LUIS GILBERTO ORTEGÓN ORTEGÓN
Presidente