



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, veinticuatro (24) de junio del dos mil veinte (2020)

Magistrado Sustanciador: **MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ**

Radicado: 54-001-23-33-000-2020-00089-00

Medio de control: Control inmediato de legalidad del Decreto 111 del 25 de marzo del 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 111 del 25 de marzo del 2020, por medio de cual "(...) *SE AMPLIAN LOS DESCUENTO E INCENTIVOS POR PRONTO PAGO A LOS CONTRIBUYENTES DE IMPUESTO PREDIAL, DE CIRCULACIÓN Y TRANSITO SE REDUCE LA CONTRIBUCION POR VALORIZACION Y SE SUSPENDEN LA CAUSACION DE INTERESES A IMPUESTOS, TASAS Y CONTRIBUCIONES PARA LA VIGENCIA 2020 EN EL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE CUCUTA*", proferido por el Alcalde del Municipio de San José de Cúcuta – Norte de Santander

I. ANTECEDENTES

1.1 Actuación procesal surtida

Mediante correo electrónico del 25 de marzo del 2020 –remitido a este Despacho de la sustanciadora el 26 de mayo de 2020, la Secretaria General del Municipio de San José de Cúcuta, remitió copia digital firmada del Decreto 111 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 27 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, en la misma fecha reseñada.

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 San José de Cúcuta

No intervino en el presente asunto.

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. 0111
FECHA: 25 DE MARZO DE 2020*

"POR EL CUAL SE AMPLIAN LOS PLAZOS DE DESCUENTO E INCENTIVO POR PRONTO PAGO A LOS CONTRIBUYENTES DE IMPUESTO PREDIAL, DE CIRCULACIÓN Y TRANSITO SE REDUCE LA CONTRIBUCION POR VALORIZACIÓN Y SE SUSPENDEN LA CAUSACION DE INTERESES A IMPUESTOS, TASAS V CONTRIBUCIONES PARA LA VIGENCIA 2020 EN EL MUNICIPIO DE SAN JOSE DE CUCUTA"

*EL ALCALDE Y LA SECRETARIA DE HACIENDA DEL MUNICIPIO DE SAN JOSE DE CUCUTA,
de conformidad con las facultades otorgadas mediante el Acuerdo Municipal 025 del 28 de diciembre de 2018 y el Decreto Presidencial #461 de 2020*

C O N S I D E R A N D O:

Que el numeral 3 del artículo 287 de la Constitución Política otorga a los municipios autonomía para la gestión de sus intereses y el derecho de administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Que el numeral 4 del artículo 313, numeral 4 del mismo texto constitucional impone expresamente a los concejos la facultad de votar los tributos de conformidad con la Constitución y la Ley.

Que el artículo 110 del Acuerdo 040 de 2010 fija los plazos para la declaración y pago e incentivo del impuesto de Circulación y Tránsito a cargo de cada propietario o poseedor de vehículo de servicio público, de pagar en una sola cuota, dentro de los plazos previstos, el cual no podrá exceder el 30 de junio de cada año, y será fijado por el ALCALDE MUNICIPAL mediante decreto.

Que los contribuyentes que cancelen el total del impuesto anual a su cargo, a más tardar el 31 de marzo de cada año, se harán acreedores a un descuento del cinco (5%) sobre el impuesto total a cargo, sin perjuicio de lo dispuesto para la Tarifa Mínima.

Que el artículo 19 del Acuerdo 025 de 2018 señala que: los contribuyentes que paguen en debida forma la totalidad del impuesto Predial Unificado dentro de los plazos que establezca LA SECRETARIA DE HACIENDA, tendrá un descuento del diez por ciento (10%) y del cinco por ciento (5%) del valor del impuesto.

Que, debido a la emergencia ocasionada por la PANDEMIA COVID-19, la Administración Municipal con el fin de mitigar la situación económica y de movilidad, decide AMPLIAR los plazos de descuento e incentivos tributarios para la vigencia 2020 en el municipio de San José de Cúcuta, otorgados mediante el Decreto #0016 del 14 de enero de 2020.

Que, el gobierno nacional mediante decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el termino de treinta (30) días calendario, y que en ejecución de esas facultades expidió el decreto 461 del 22 de marzo del 2020; dotando de facultando a los alcaldes y gobernadores para atender las necesidades originadas por la pandemia originadas por el coronavirus y pensando en aliviar las cargas fiscales de todos los cucuteños.

Que, en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: AMPLIAR los plazos para obtener o gozar de los descuentos o Incentivos para quienes cancelen anticipadamente, en una sola cuota el total del Impuesto Predial Unificado, así:

DESCUENTO	FECHA DE PAGO
10%	Hasta el 30 de junio de 2020
5%	Hasta el 31 de julio de 2020

ARTICULO SEGUNDO: AMPLIAR el plazo para gozar el incentivo fiscal del 5%, para los contribuyentes del Impuesto de Circulación, y Transito, que cancelen en una sola cuota su obligación así:

DESCUENTO	FECHA DE PAGO
5%	Hasta el 30 de junio de 2020

ARTICULO TERCERO: Suspender desde el 17 de marzo hasta el 30 de junio la causación de intereses que se hayan pactado en acuerdos de pago, y en deudas con el municipio por conceptos de impuestos, tasas, contribuciones.

ARTICULO CUARTO: Se reduce la contribución por valorización correspondiente al año gravable 2020 a todos los contribuyentes de la ciudad de Cúcuta, en el 20%.

Parágrafo 1. Para los contribuyentes que ya hayan pagado la contribución, se le generara un saldo a favor sin derecho a devolución y este valor le será imputado para las vigencias siguientes.

Parágrafo 2. La base de cálculo de la reducción será el 100% del valor facturado correspondiente a la vigencia del año 2020.

Parágrafo 3. La reducción de la contribución por valorización del 20%, aplicara para todos los contribuyentes siempre y cuando el contribuyente pague antes del 31 de diciembre del 2020.

ARTICULO QUINTO: Copias del presente decreto serán remitidas a alas Secretaria de Hacienda y Secretaria General.

JAIRO TOMAS YAÑEZ RODRIGUEZ MARIA VIRGINIA VALENCIA JIMENEZ

II. CONSIDERACIONES

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. Problema jurídico

Se contrae a determinar si el Decreto 111 del 25 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de San José de Cúcuta, Departamento Norte de Santander, "*POR EL CUAL SE AMPLIAN LOS DESCUENTO E INCENTIVOS POR PRONTO PAGO A LOS CONTRIBUYENTES DE IMPUESTO PREDIAL, DE CIRCULACIÓN Y TRANSITO SE REDUCE LA CONTRIBUCION POR VALORIZACION Y SE SUSPENDEN LA CAUSACION DE INTERESES A IMPUESTOS, TASAS Y CONTRIBUCIONES PARA LA VIGENCIA 2020 EN EL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE CUCUTA*", 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.

3. Tesis de la Sala Plena

Dentro del presente caso estima la Sala que el Decreto 111 del 25 de marzo del 2020, en lo que compete al estudio en esta instancia, esto es, el artículo 4 y sus parágrafos 1, 2 y 3, en razón a que son los que directamente se entienden que desarrollan de alguna manera el contenido de los Decretos proferidos dentro del estado de excepción se encuentra ajustado, toda vez que las decisiones allí plasmadas se encuentran de conformidad a la normatividad que dicen desarrollar y los demás postulados legales y constitucionales que le resultan aplicables.

En relación con las demás disposiciones preceptuadas en el Decreto objeto de control, por no encontrar esta Sala que resulten ser adoptadas en expreso desarrollo de los Decretos legislativos proferidos dentro del marco del estado de excepción, se declarará la improcedencia del presente medio de control inmediato de legalidad.

4. Argumentos que desarrollan la tesis de la Sala

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

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

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: 11001-03-15-000-2010-00411-00(CA) Actor: Gobierno Nacional Demandado: Presidencia de la República.

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).

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".

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 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.

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 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:

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.

"(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 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.

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.

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 decrete».

(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 procedimiento a seguir por la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el fin de evitar la generación de situaciones*

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 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».

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 excepción, o para afrontar la emergencia de la covid-19, mientras mantuvieron sus efectos.
Competencia	Medidas adoptadas por autoridades nacionales: Consejo de Estado. Medidas adoptadas por autoridades territoriales: Tribunales administrativos.
Momento a partir del cual puede ser ejercido el control judicial	A partir de la expedición de la medida. Para tales efectos la autoridad administrativa debe enviarla a la jurisdicción dentro de

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>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 decreta 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>

4.2 Caso concreto

4.2.1 Estudio de procedencia

En relación con cuales son aquellos actos administrativos que pueden ser examinados vía control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado desde otrora ha decantado de manera pacífica una línea jurisprudencia en virtud de la cual ha interpretado taxativamente los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 y 185 de la Ley 1437 del 2011, concluyendo en líneas generales que serán aquellos de que de manera expresa desarrollen decretos legislativos.

En ese sentido se han logrado identificar tres presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber: (i) que se trate de un acto de contenido general, (ii) que el mismo haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, y (iii) que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

En virtud de lo anterior se procederá a determinar si dentro del *sub judice* es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto 111 del 25 de marzo del 2020 proferido por el alcalde y la Secretaria de Hacienda del Municipio de San José de Cúcuta, o si, por el contrario, habrá lugar a declarar la improcedencia del presente medio de control.

➤ **Que se trate de un acto de carácter general**

Ahora bien, según Libardo Rodríguez¹⁴ se denomina acto de carácter general a aquel en cuyo contenido "...se refieren a personas indeterminadas".

Al revisar el contenido del Decreto 111 del 25 de marzo del 2020, el cual fue transcrito en acápites precedentes, se observa que en él se desarrollan una serie de medidas de carácter general, a saber: (i) se amplían los plazos para obtener y gozar de los descuentos o incentivos para quienes cancelen anticipadamente, en una sola cuota el Impuesto Predial Unificado, (ii) se amplía el plazo para gozar el incentivo fiscal del 5% para los contribuyentes del Impuesto de Circulación y Tránsito que cancelen en una sola cuota la obligación, (iii) se suspende por un periodo de tiempo determinado la causación de intereses que se hayan pactado en acuerdos de pago y en deudas con el Municipio por concepto de impuestos, tasas y contribuciones y, (iv) se reduce la contribución por valorización correspondiente al año gravable 2020 a todos los contribuyentes de la ciudad de Cúcuta, en el 20%. En relación con esto último se dispone a su vez que: (a) para los contribuyentes que ya hayan pagado la contribución, se le generara un saldo a favor sin derecho a devolución y este valor le será imputado para las vigencias siguientes, (b) la base de cálculo de la reducción será el 100% del valor facturado correspondiente a la vigencia del año 2020 y (c) La reducción de la contribución por valorización del 20%, aplicara para todos los contribuyentes siempre y cuando el contribuyente pague antes del 31 de diciembre del 2020.

De acuerdo con lo anterior se puede observar que el Decreto 111 del 25 de marzo del 2020 resulta ser un acto de carácter general pues de su contenido se puede evidenciar que lo allí adoptado son decisiones de contenido general y con efectos *erga omnes* pues basta con leer lo resuelto para dar cuenta que se trata de regulaciones dirigidas a la colectividad y no a una individualidad determinada. Por lo expuesto, se encuentra satisfecho el primer presupuesto de procedibilidad anteriormente descrito.

➤ **Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa**

Ahora bien, no ha sido pacífica la definición de lo que se refiere a la noción de "*función administrativa*"; al respecto, para Alberto Montaña Plata, aquel concepto tiene que ver con "... una actividad o conjunto de ellas, dirigida o dirigido al cumplimiento de los fines del estado."¹⁵

Por su parte, el artículo 209 de la Constitución Política señala que el principal propósito de la función administrativa es la consecución del interés general y para lograr ese objetivo establece como principios

¹⁴ Libardo Rodríguez; *Derecho administrativo general y colombiano Tomo II*, Editorial Temis, pág. 34, "clasificación de los actos de la administración".

¹⁵ Alberto Montaña Plata, *Fundamentos de derecho administrativo*, Editorial Universidad Externado de Colombia, primera edición.

rectores la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

De acuerdo con lo anterior y para efectos útiles de la presente providencia, se tendrá como concepto de función administrativa como aquella actividad o conjunto de actividades ejercida por los órganos del estado para la realización de sus fines, misiones y funciones.

En este orden de ideas y descendido al caso *sub examine* tenemos que el Decreto 111 del 25 de marzo del 2020 fue expedido por el alcalde de San José de Cúcuta quien es la primera autoridad administrativa del citado municipio y que en razón de sus facultades legales y constitucionales es quien tiene, entre otros, la función de reglamentar los Acuerdos municipales y dirigir la acción administrativa del Municipio, y en ese sentido el ejercicio de aquellas materializa la función administrativa del citado servidor.

En consecuencia, también se cumple con esta segunda exigencia de procedibilidad el medio de control de la referencia.

- **Que se trate de un acto que tenga como fin desarrollar uno o más de los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción.**

El Decreto 111 del 25 de marzo del 2020, tuvo como fundamentos de hecho y derecho los siguientes: (i) el numeral 3 del artículo 287 y el numeral 4 del artículo 313 de la Constitución política, (ii) el artículo 110 del Acuerdo 040 de 2010 mediante el cual se fijan los plazos para la declaración y pago e incentivo del impuesto de Circulación y Transito a cargo de cada propietario o poseedor de vehículo de servicio público, (iii) que los contribuyentes que cancelen el total del impuesto anual a su cargo, a más tardar el 31 de marzo de cada año se harán acreedores a un descuento del cinco (5%) sobre el impuesto total a cargo, sin perjuicio de lo dispuesto para La Tarifa Mínima, (iv) el artículo 19 del Acuerdo 025 de 2018 el cual hace referencia a que aquellos contribuyentes que paguen en debida forma la totalidad del Impuesto Predial Unificado dentro de los plazos que establezca la Secretaria de Hacienda, tendrán un descuento del diez por ciento (10%) y del cinco por ciento (5%) del valor del impuesto, (v) que debido a la emergencia ocasionada por la pandemia covid-19, la Administración Municipal de San José de Cúcuta con el fin de mitigar la situación económica y de movilidad, decide ampliar los plazos de descuento e incentivos tributarios para la vigencia 2020 y (vi) lo dispuesto en los Decretos 417 del 17 de marzo y 461 del 22 de marzo del 2020.

De lo anterior se puede observar que si bien de los fundamentos que cimientan la expedición del acto administrativo objeto de control se vislumbra que se enuncia el decreto legislativo que declaró el estado de excepción y a su vez uno de los Decretos legislativos expedidos en su desarrollo, lo cierto es que, a juicio de esta Sala, no puede bastar con la

enunciación de cualquiera de aquellos decretos legislativos para acentuar que el acto administrativo que se expida se da en desarrollo de lo contenido en ellos pues para que aquello se pueda entender de esa manera se hace necesario que en definitiva lo dispuesto a través del acto objeto de control implique aplicabilidad en concreto del Decreto que dice desarrollar; es decir, que se adopten decisiones a partir de las cuales se haga efectivo el citado decreto desde el punto de vista de su objeto y finalidad.

Para el caso *sub judice* tenemos que a través del Decreto 111 del 25 de marzo del 2020 se adoptaron varias decisiones respecto de las cuales, a juicio de esta Sala, únicamente el artículo cuarto y sus parágrafos 1, 2 y 3 desarrollan un Decreto legislativo, esto es, el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020 –el cual le sirve de fundamento–, mediante el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020, habiéndose decretado para tal efecto específicamente lo siguiente:

- Facultarse a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020, para lo cual no requerirán autorización de las asambleas departamentales o concejos municipales. Así mismo, se facultó a los mandatarios locales realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuesta les a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en aquellas facultades; sin embargo, deja claro que las facultades otorgadas en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.
- Facultarse a los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales.
- Que las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el citado Decreto solo podrán ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria.

De acuerdo con lo anterior es claro que, se reitera, solo el articulado cuarto junto a sus parágrafos contenido en el Decreto 111 del 25 de marzo del 2020, son los que directamente desarrollan un decreto legislativo proferido dentro del estado de excepción, esto es, el Decreto 461 del 22 de marzo del 2020. Lo anterior en la medida que a través de las citadas disposiciones el alcalde y la Secretaria de Hacienda del Municipio de San José de Cúcuta en aplicación de lo establecido en el Decreto nacional resuelven reducir la contribución por valorización correspondiente al año gravable 2020 a todos los contribuyentes de la

ciudad de Cúcuta en el 20%. En relación con esto último disponen a su vez que: (a) para los contribuyentes que ya hayan pagado la contribución, se le generara un saldo a favor sin derecho a devolución y este valor le será imputado para las vigencias siguientes, (b) la base de cálculo de la reducción será el 100% del valor facturado correspondiente a la vigencia del año 2020 y (c) La reducción de la contribución por valorización del 20%, aplicara para todos los contribuyentes siempre y cuando el contribuyente pague antes del 31 de diciembre del 2020.

Ahora bien, respecto a los demás articulados y párrafos contenidos en el Decreto 111 del 25 de marzo del 2020, aquellos regulan asuntos que guardan relación con (i) la ampliación de los plazos establecidos para efectos de obtener o gozar de descuentos o incentivos sobre impuestos como el Predial Unificado y el de Circulación y tránsito y, (ii) la suspensión por un interregno determinado de la causación de intereses que se hayan pactado en los acuerdos de pago, y en deudas con el Municipio por concepto de los citados impuestos. Aspectos anteriores que, a juicio de esta Sala, no tiene relación directa con lo que expresamente desarrolla el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020; por ello, se declarará la improcedencia del presente medio de control inmediato de legalidad entorno a tales articulados comoquiera que no fueron dictados en desarrollo de ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en uso de sus facultades legislativas extraordinarias sino que más bien tienen que ver con facultades ordinarias establecidas en normatividades como el Acuerdo 040 del 2010 o el Acuerdo 025 del 2018 y demás concordantes.

En ese sentido advierte desde ya esta Sala Plena que únicamente se hará un estudio integral del artículo cuarto y sus párrafos, toda vez que las demás disposiciones emanadas del Alcalde la Secretaria de Hacienda del Municipio de San José de Cúcuta, como ya se dijo, no obedecieron al desarrollo del decreto legislativo proferido durante el estado de excepción en el cual dicen fundamentarse.

4.2.2. Los presupuestos y el contexto a cuya luz debe examinarse el Decreto 111 del 25 de marzo de 2020

Ahora bien, en tratándose del medio de control de la referencia debe precisar que el examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con los Decretos declarativos o declaratorios que son los que establecen la situación de excepción, y los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurarla. Sin embargo, debe ponerse de presente que, el control de legalidad de las medidas adoptadas también debe hacerse teniendo en cuenta la Constitución y la Ley Estatutaria 137 de 1994; al respecto, la citada normatividad *ibídem* consagra en sus artículos 8 a 13 los principios que rigen los Decretos de excepción, veamos:

"Artículo 8°. Justificación expresa de la limitación del derecho. Los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se

imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales de tal manera que permitan demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por las cuales se hacen necesarias.

Artículo 9°. Uso de las facultades. Las facultades a que se refiere esta ley no pueden ser utilizadas siempre que se haya declarado el estado de excepción sino, únicamente, cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, y se den las condiciones y requisitos a los cuales se refiere la presente ley.

Artículo 10. Finalidad. Cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.

Artículo 11. Necesidad. Los decretos legislativos deberán expresar claramente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente.

Artículo 12. Motivación de incompatibilidad. Los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción.

Artículo 13. Proporcionalidad. Las medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar.

La limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad.”

Hechas las anteriores precisiones se ocupará la Sala Plena de examinar los aspectos formal y material del Decreto 111 del 25 de marzo de 2020, para determinar si la misma está conforme a Derecho.

4.2.3 Examen de legalidad

➤ Control Formal

A. Competencia

En lo atinente a los requisitos de forma del Decreto 111 del 2020, la Sala encuentra que la misma fue expedida por el alcalde municipal y la Secretaria de Hacienda de San José de Cúcuta con base en las competencias legales que afirman tener y que se materializan en las facultades otorgadas a través de los Decretos 417 del 2020 y 461 del 2020 expedidos por el Gobierno Nacional.

A través del Decreto relacionado en precedencia, el burgomaestre y la Secretaria de Hacienda Municipal de San José de Cúcuta resolvieron

adoptar una serie de medidas –con relación a lo que es objeto de análisis en esta oportunidad- en materia tributaria; al respecto los citados servidores públicos dispusieron la disminución de la contribución por valorización correspondiente al año gravable 2020 en un 20% de acuerdo con las condiciones allí trazadas.

Ahora bien, en relación con las facultades tributarias de los Municipios, la Constitución Política en su artículo 287 establece que las entidades territoriales “...gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley.” tienen, entre otros, el derecho a “Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”.

Así mismo, el artículo 313 numeral 4 de la normatividad *ibídem* establece que corresponden a los concejos, entre otras funciones, “...Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.”

De acuerdo con lo anterior es claro que es facultad de las entidades territoriales en razón del principio de autonomía territorial propender por la fijación de sus tributos para el cumplimiento de sus funciones la cual, en todo caso, debe darse dentro del marco de la constitución y la Ley en virtud de la inexistencia de una autonomía absoluta en tal sentido.

Así las cosas y descendiendo al caso en concreto tenemos que, de la lectura del Decreto objeto de control se puede evidenciar que dentro del mismo se enuncia el Acuerdo 040 del 2010; a través del citado acto administrativo se adopta el estatuto tributario para el Municipio de San José de Cúcuta, el cual en su artículo 1 establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 1. ADMINISTRACIÓN Y CONTROL DE LOS TRIBUTOS. En el Municipio de San José de Cúcuta radican las potestades tributarias de determinación (fiscalización y liquidación), discusión (recursos), recaudo, devoluciones, prescripciones, imposición de sanciones y cobro coactivo, de los impuestos, tasas y derechos, multas y sanciones y las contribuciones municipales.

La Subsecretaria de Despacho Área Gestión de Rentas e impuestos y las coordinaciones correspondientes de la Secretaria de Despacho Área Dirección de Hacienda del Municipio de San José de Cúcuta, tiene las facultades tributarias de Determinación (fiscalización y liquidación), discusión (recursos), recaudo, devoluciones, prescripciones, imposición de sanciones y cobro coactivo, de los impuestos, tasas y derechos, multas y sanciones y las contribuciones municipales.

(...)

El alcalde del Municipio de San José de Cúcuta y el Secretario de Despacho Área de Dirección de Hacienda, mediante Resolución motivada, podrán ejercer cualquier facultad dentro del proceso tributario de determinación, discusión y cobro de los impuestos, tasas y derechos, multas y sanciones y las contribuciones municipales.

(...)"

De acuerdo con todo lo anterior queda claro que, al Alcalde Municipal de San José de Cúcuta junto con el Secretario de Despacho del Área de Dirección de Hacienda tiene competencia para ejercer cualquier facultad dentro del proceso tributario, pero en atención a las competencias constitucionales y normativas que rigen el proceso tributario de las entidades territoriales y en especial el del Municipio en cita, tales como aquellas relacionadas con la determinación, discusión y cobro de los impuestos, tasas y derechos, multas y sanciones y las contribuciones municipales.

Así mismo, a través del Decreto 461 del 22 de marzo del 2020 el Presidente de la República en ejercicio de las facultades establecidas en el art. 215 constitucional y como consecuencia de la declaratoria del estado de excepción dispuso en su artículo segundo facultar *"...a los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales."*

En este orden de ideas, si bien es facultad de los municipios fijar sus tributos en razón del principio de autonomía, lo cual se materializa a través de las competencias asignadas a los concejos municipales, lo cierto es que dentro del marco de las competencias legales atribuidas a los mandatarios locales y con ocasión del estado de emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 en virtud del cual el Gobierno Nacional expidió el Decreto legislativo 461 de la misma anualidad y se facultó temporalmente a los mandatarios locales para fijar –desde el punto de vista de una reducción tarifaria- el valor los impuestos de sus respectivas entidades territoriales, el burgomaestre y la Secretaria de Hacienda del Municipio de San José de Cúcuta en ejercicio de aquellas contaban con la competencia para disponer lo que en lo pertinente se resolvió a través del Decreto 111 del 2020 respecto a la adopción de medidas en materia tributaria.

B. Motivación

En el acto administrativo objeto de revisión, se indicaron los presupuestos fácticos y jurídicos que dieron origen a las medidas adoptadas por el alcalde y la Secretaria de Hacienda del Municipio de San José de Cúcuta, las cuales fueron citadas por la Sala en acápite anteriores.

En ese orden, el Decreto fue expedido de forma motivada, por quienes tiene la facultad legal para adoptar tales medidas objeto de control en el ente territorial; adicionalmente, se advierte que el Decreto examinado tiene elementos suficientes que permiten su identificación, como el número, la fecha, la identificación de las facultades que permiten su expedición, las consideraciones, el articulado y la firma de quienes lo suscribe.

Así las cosas, se puede concluir que el acto sometido a control cumple a cabalidad con los requisitos de forma, que si bien no son sustanciales deben ser cumplidos por la autoridad que profiere el acto administrativo.

➤ **Control material**

A. Examen de conexidad

En relación con el análisis de conexidad en el marco del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado ha señalado que: *"se trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene como fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay correlación directa"*¹⁶.

Ahora bien, del contenido del acto objeto de control se puede observar que el mismo sustenta su expedición en los Decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional, esto es, los Decretos 417 del 17 de marzo y 461 del 22 de marzo del 2020.

En relación con el Decreto 417 del 17 de marzo del 2020 se tiene que aquel, fue proferido por el presidente de la república con la firma de todos sus ministros, resolviendo a través del mismo declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por un término de treinta (30) días, con el fin de adoptar todas las medidas necesarias para conjurar la crisis sanitaria e impedir, de un lado, la propagación del Covid-19, y por otro, la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional, atendiendo, entre otras, a las siguientes motivaciones:

"Que el posible aumento de casos de contagio del nuevo Coronavirus COVID-19 constituye un reto de dimensiones inusuales para el Sistema Nacional de Salud, quien no sólo debe atender las necesidades de los directamente afectados, sino que tiene la responsabilidad de Impedir la extensión de los efectos hacia todos los habitantes del País, lo cual exige la disposición de Ingentes recursos económicos y la adopción de parte de todas las entidades del Estado y de los particulares de las acciones necesarias para restringir el contacto de los habitantes, con la finalidad, de garantizar las condiciones necesarias de atención en salud, evitar el contagio de la enfermedad y su propagación.

(...)

Que para efectos de permitir la reducción de la movilidad, la aglomeración y la congregación en los sitios públicos, así como para evitar una mayor afectación de las distintas actividades económicas, el empleo, la industria y el comercio, el Gobierno nacional considera necesario analizar todas las medidas tributarias.

(...)

¹⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 11001-03-15-000-2015-02578-00 (CA), sentencia del 24 de mayo de 2016, C.P. Guillermo Vargas Ayala.

Que los efectos económicos negativos a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a aliviar las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis.

(...)

Que los efectos económicos negativos generados por el nuevo coronavirus Covid-19 a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención mediante la adopción de medidas extraordinarias encaminadas a atender las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, con el fin de proteger el sector salud, promover la industria y el comercio del país y permitan absorber las pérdidas económicas y fuerza laboral afectada por esta pandemia.

Con ocasión de lo anterior, se expidió por parte del Presidente de la República, el Decreto 461 del 22 de marzo del 2020 quien en ejercicio de las facultades del art. 215 constitucional resolvió lo siguiente:

"Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

(...)

Que los efectos económicos negativos generados por el nuevo coronavirus COVID-19 requieren de la atención y concurso de las entidades territoriales a través la adopción de medidas extraordinarias que contribuyan a financiar las acciones para enfrentar las consecuencias adversas económicas y sociales generadas por esta pandemia, así como a mitigar sus efectos.

Que los efectos que se derivan de circunstancias que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica afectan el derecho al mínimo vital de los hogares más vulnerables, por lo que se requieren adoptar medidas excepcionales con el fin de brindar apoyos económicos a la población más desprotegida.

Que, dada la demanda de recursos para atender las crecientes necesidades generadas con la emergencia sanitaria, resulta necesario autorizar temporalmente a las entidades territoriales para que, en el marco de su autonomía, puedan reorientar el destino de las rentas que por ley, ordenanza o acuerdo tienen destinación específica, de forma tal que puedan disponer eficientemente de estos recursos, con el objetivo de atender la emergencia.

Que, como consecuencia de la emergencia sanitaria, se generara una afectación al empleo por la alteración de diferentes actividades económicas de los comerciantes y empresarios que afectan los ingresos de los habitantes y el cumplimiento de los compromisos previamente adquiridos, por lo que es necesario promover mecanismos que permitan la mitigación de los impactos económicos negativos.

Que si bien las entidades territoriales se encuentran facultadas para disminuir las referidas tarifas, ante la inmediatez con la que se requiere afrontar el impacto económico negativo en los hogares más vulnerables, se hace necesario facultar temporalmente directamente a los gobernadores y alcaldes para que, si lo consideran pertinente, reduzcan las tarifas fijadas sin necesidad de acudir a las asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales.

Que, en todo caso, las autorizaciones previstas en el presente Decreto deben ejercerse por los gobernadores y alcaldes en observancia de los mandatos constitucionales, con el único objetivo de conjurar la inminente crisis e impedir la extensión de sus efectos, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020, y únicamente durante su vigencia.

DECRETA:

Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

En este sentido, para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o consejo municipales.

Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuesta les a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo.

Parágrafo 1. Estos recursos solo pueden reorientarse para atender los gastos en materias de su competencia, que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

Parágrafo 2. Las facultades que se establecen en el presente artículo en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.

Artículo 2. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de tarifas de impuestos territoriales. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales.

Artículo 3. Temporalidad de las facultades. Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto solo podrán ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria.”

El reseñado Decreto legislativo fue objeto de revisión por parte de la Corte Constitucional quien mediante sentencia C-169 del 10 de junio del 2020¹⁷ resolvió lo siguiente:

Primero. Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del artículo 1 del Decreto Legislativo 461 de 2020, en el entendido de que la facultad para reorientar rentas de destinación específica: (i) no autoriza a gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos de creación o modificación de tales rentas, y (ii) sólo puede ejercerse mediante la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal.

Segundo. Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del artículo 2 del Decreto Legislativo 461 de 2020, en el entendido de que la facultad para reducir las tarifas de los impuestos: (i) no autoriza a gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos que las fijaron, y (ii) dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal en caso de que no se señale un término menor.

Tercero. Declarar la EXEQUIBILIDAD del artículo 3 del Decreto Legislativo 461 de 2020”

Ahora bien, el Alcalde Municipal de San José de Cúcuta a través del Decreto 111 del 25 de marzo del 2020, dispuso en su artículo cuarto reducir “... la contribución por valorización correspondiente al año gravable 2020 a todos los contribuyentes de la ciudad de Cúcuta, en el 20%.”

A la luz de lo anterior encuentra la Sala que con las medidas adoptadas en cita el burgomaestre municipal hace uso de las facultades que le fueron otorgadas a través del Decreto legislativo 461 del 20 de marzo del 2020 y que se relacionan con la facultad para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales. En relación con dicha facultad otorgada por el Presidente de la República a los mandatarios locales, el Decreto legislativo mediante el cual se dispone expresamente su adopción se fundamenta, entre otros argumentos, en la existencia del brote de Coronavirus covid-19 lo cual hace necesario “... la adopción de medidas extraordinarias que contribuyan a financiar las acciones para enfrentar las consecuencias adversas económicas y sociales generadas por esta pandemia, así como a mitigar sus efectos” máxime cuando “los efectos que se derivan de circunstancias que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica afectan el derecho al mínimo vital de los hogares más vulnerables, por lo que se requieren adoptar medidas excepcionales con el fin de brindar apoyos económicos a la población más desprotegida”.

¹⁷ <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/FIRMADO%20Comunicado%20No.pdf>

Aunado a lo anterior, se sostuvo a través del Decreto legislativo *ibídem* que "... como consecuencia de la emergencia sanitaria, se generara una afectación al empleo por la alteración de diferentes actividades económicas de los comerciantes y empresarios que afectan los ingresos de los habitantes y el cumplimiento de los compromisos previamente adquiridos, por lo que es necesario promover mecanismos que permitan la mitigación de los impactos económicos negativos".

De acuerdo con lo anterior es claro que la facultad otorgada por el Presidente de la República a los mandatarios locales en relación con la posibilidad de reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales tiene como razón de ser la necesidad de adoptar medidas excepcionales y extraordinarias para efectos de enfrentar las adversas consecuencias económicas derivadas de la crisis que atraviesa el país por cuenta de la pandemia Covid-19 y en ese sentido propender por mitigar de alguna manera ese impacto negativo que ha tenido aquello en los habitantes del territorio nacional, las cuales solo podrán ser ejercidas durante el término que dure la emergencia sanitaria.

Bajo ese derrotero se tiene que, el Alcalde del Municipio de San José de Cúcuta dentro del marco legal de sus competencias y en desarrollo de las facultades excepcionales otorgadas por el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo del 2020, resolvió disminuir la contribución por valorización correspondiente al año gravable 2020 a todos los contribuyentes de la ciudad de Cúcuta, en el 20%, teniendo como fundamento el pensamiento de "...aliviar las cargas fiscales de todos los cucuteños" con ocasión del estado de emergencia decretado mediante el Decreto 417 del 2020 y las necesidades originadas por la pandemia, lo cual, evidentemente guarda conexidad con las razones que precisamente motivaron la determinación de tal facultad por parte del ejecutivo nacional en ejercicio de las competencias atribuidas por el art. 215 constitucional, pues ante la crisis económica generada por el Covid-19 se hacía necesario la adopción de medidas que permitieran hacer frente a esas adversas consecuencia; por ello, a juicio de esta Sala, la decisión tomada por el Burgomaestre municipal se torna ajustada a derecho máxime cuando la misma fue proferida dentro de la vigencia del estado de emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y de la Protección Social mediante Resolución No. 385 del 12 de marzo del 2020¹⁸ el cual fue prorrogado mediante Resolución No. 844 del 26 de mayo del 2020¹⁹.

¹⁸ Artículo 1º. Declaratoria de emergencia sanitaria. Declárese la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo del 2020. Dicha declaratoria podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada.

¹⁹ ARTÍCULO 1º. Prórroga de la emergencia sanitaria. Prorróguese la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 31 de agosto de 2020. Dicha prórroga podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, el término podrá prorrogarse nuevamente

De otra parte se tiene que, mediante los parágrafos 1, 2 y 3 del artículo 4 del Decreto 111 del 25 de marzo del 2020, el burgomaestre municipal dispuso con ocasión de la disminución la contribución por valorización correspondiente al año gravable 2020, lo siguiente: (a) para los contribuyentes que ya hayan pagado la contribución, se le generara un saldo a favor sin derecho a devolución y este valor le será imputado para las vigencias siguientes, (b) la base de cálculo de la reducción será el 100% del valor facturado correspondiente a la vigencia del año 2020 y (c) La reducción de la contribución por valorización del 20%, aplicara para todos los contribuyentes siempre y cuando el contribuyente pague antes del 31 de diciembre del 2020.

De acuerdo con lo anterior se tiene que aquellas medidas se refieren a las condiciones bajo las cuales se hará efectiva la disminución de la tarifa tributaria, dejando claro las condiciones que envuelven aquella medida. Al respecto, encuentra la Sala que, en relación con la devolución de saldos a favor, el Acuerdo 025 del 2018 preceptúa lo siguiente:

Artículo 354. Devolución de saldos a favor. Los contribuyentes de los tributos administrados por la Subsecretaria de Rentas e Impuestos, podrán solicitar la devolución o compensación de los saldos a favor originados en las declaraciones, en pagos en exceso o de lo no debido, de conformidad con el trámite señalado en los artículos siguientes.

En todos los casos, la devolución de saldos a favor se efectuará una vez compensadas las deudas y obligaciones de plazo vencido del contribuyente. En el mismo acto que ordene la devolución, se compensarán las deudas y obligaciones a cargo del contribuyente.

De acuerdo con lo anterior la devolución de saldos a favor previa solicitud que al respecto presente el contribuyente se presenta cuando existen pagos en exceso o de lo no debido originados en las declaraciones que para tal efecto se presenten. En el presente caso es claro que en tratándose de aquellas personas que ya habían hecho efectivo el pago de la contribución a la valoración previo a la reducción que a través del Decreto 111 del 25 de marzo del 2020 realizara el Alcalde y la Secretaria de Hacienda del Municipio de San José de Cúcuta, la decisión adoptada por los citados servidores públicos se entiende ajustada a derecho, pues en todo caso se trató de un pago que se dio con anterioridad a la expedición del Decreto *ibídem*, esto es, conforme a la tasación y liquidación que de tal gravamen se había hecho conforme a la normatividad vigente al momento de la cancelación, por lo cual, lo preciso, en aras de no crear situaciones desiguales respecto a aquellos contribuyentes que pagan oportunamente sus obligaciones tributarias y en atención a las especiales circunstancias que devienen de la declaratoria del estado de excepción en todo el territorio nacional, era otorgar a esos contribuyentes el derecho a que se imputaran aquellos saldos a favor en la declaración del mismo impuesto, correspondiente a los siguientes periodos gravables, lo cual, por demás, es permitido a la

luz de lo establecido en el art. 355 del Acuerdo 025 del 2018²⁰, máxime cuando lo que se trata no es de suprimir el gravamen sino de disminuir su tarifa conforme a las potestades excepcionales otorgadas por el Gobierno Nacional.

Lo anterior aunado al hecho que, si bien en materia de tributos se pregona la irretroactividad de la Ley tributaria a partir del cual se pretende en esencia salvaguardar el principio de seguridad jurídica y con ello garantizar que el beneficiario o destinatario de la disposición la conozca, impedir que el receptor o receptores de la norma tributaria sean sorprendidos con el gravamen y salvaguarda el principio constitucional de legalidad, lo cierto es que la Corte Constitucional ha entendido que la aplicación de aquella irretroactividad no puede ser absoluta, en aquellos eventos en los cuales se disponen modificaciones que resultan benéficas al contribuyente. Al respecto señaló²¹:

"Si una norma beneficia al contribuyente, evitando que se aumenten sus cargas, en forma general, por razones de justicia y equidad, si puede aplicarse en el mismo período sin quebrantar el artículo 338 de la Constitución. La prohibición contenida en esta norma está encaminada a impedir que se aumenten las cargas del contribuyente, modificando las regulaciones en relación con períodos vencidos o en curso. La razón de la prohibición es elemental: El que el Estado no pueda modificar la tributación con efectos retroactivos, con perjuicio de los contribuyentes de buena fe"

Así mismo, concluyó la Corte:

*No obstante lo anterior, esta Corporación ha modulado la excepción citada, en el sentido de que la posibilidad de reconocer efectos retroactivos a leyes tributarias está atada a la presencia de situaciones jurídicas consolidadas. Al respecto se indicó que el concepto de derechos adquiridos está intrínsecamente vinculado con la garantía de protección de situaciones jurídicas consolidadas, lo cual a su vez, está relacionado con el principio de irretroactividad de la ley, según el cual los efectos retroactivos de las leyes en materia tributaria no pueden afectar situaciones ya reconocidas y cuyos efectos se hayan dado bajo una legislación anterior, por lo cual este principio prohíbe en materia de tributos que una ley tenga efectos con anterioridad a su vigencia, **salvo que se trate de una disposición favorable para el contribuyente.***

De acuerdo con lo anterior, en definitiva, es claro que el parágrafo 1 del artículo cuarto del Decreto 111 del 25 de marzo del 2020 se encuentra ajustado a derecho pues a través de aquel se propende por aplicar a las vigencias siguientes las sumas de dinero que se hayan pagado de más

²⁰ Artículo 335. Compensación de saldos a favor. Los contribuyentes o responsables que liquiden saldos a su favor en las declaraciones tributarias, podrán solicitar a la autoridad ante la Subsecretaría de Rentas e Impuestos su compensación con otros impuestos, anticipos, retenciones o sanciones que figuren a su cargo **o imputarlos en la declaración del mismo impuesto, correspondiente a los siguientes periodos gravables**, igualmente podrán solicitar cruces de cuentas contra las acreencias que tengan con la entidad territorial. Para éste efecto no se admitirá la subrogación de obligaciones.

²¹ Corte Constitucional, Sentencia C-785 del 2012

con ocasión de la cancelación de la contribución por valoración y que si bien aquel pago se hizo previo a la vigencia del Decreto *ibídem* lo cierto es que aquel establece una modificación de la tarifa del citado tributo que evidentemente resulta más beneficiosa al contribuyente que ya ha cancelado, por lo cual, resulta admisible por razones de justicia y equidad, aplicarse su contenido y a partir de ello disponer que los saldos cancelados de más puedan ser imputados a vigencias siguientes, estando la autoridad tributaria facultada para aquello.

De otra parte, en relación con lo establecido en el párrafo 2 del Decreto objeto de control a través del cual se preceptúa que: *"...La base de cálculo de la reducción será el 100% del valor facturado correspondiente a la vigencia del año 2020."*, encuentra la Sala que ello se encuentra acorde a las precisas facultades excepcionales establecidas en el Decreto 461 del 2020, pues en virtud de aquel se otorgó a las autoridades locales la facultad de *"...reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales"* y en ese sentido el alcalde y la Secretaria de Hacienda del Municipio obraron de conformidad, reduciendo la contribución por valoración en un 20% del 100% del valor facturado correspondiente a la vigencia de la presente anualidad, lo que en definitiva significa una reducción de la cuantía y del valor a pagar del impuesto que se puede entender dada a partir de las facultades excepcionales otorgadas respecto a la posibilidad de efectuar una reducción tarifaria²², sin que se esté de manera directa modificando los demás elementos de la obligación tributaria o la normatividad que los regula, más allá de las potestades excepcionales concedidas, por lo cual, no se está desconociendo el principio de reserva de la ley tributaria a la luz de lo preceptuado por la constitución política y va acorde con la exequibilidad condicionada establecida por la Corte Constitucional mediante sentencia C-169 del 2020 y que se cimienta en que *"(...) la facultad para reducir las tarifas de los impuestos: (i) no autoriza a gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos que las fijaron..."*

Finalmente, el párrafo tercero del artículo cuarto del Decreto 111 del 25 de marzo del 2020 establece que: *"La reducción de la contribución por valorización del 20%, aplicará para todos los contribuyentes siempre y cuando el contribuyente pague antes del 31 de diciembre del 2020."* Sobre el particular encuentra la Sala que lo dispuesto se encuentra ajustado a derecho, en la medida que se trata de una condición establecida por quienes expiden el acto para efectos de hacerse acreedores del beneficio establecido en el citado Decreto expedido de conformidad con la facultad extraordinaria otorgada por el Presidente de

²² *"La tarifa del tributo corresponde al valor a pagar, dependiendo del porcentaje determinado sobre la base gravable y que es fijado por la ley, atendiendo al principio de progresividad en donde será mayor la tarifa cuanto mayor sea la capacidad económica del contribuyente, estableciendo un reparto equitativo de las cargas tributarias que son ineludibles, ya que por expreso mandato constitucional es deber del ciudadano contribuir con el financiamiento y las cargas públicas del Estado colombiano, de manera que este pueda cumplir con los fines establecidos."* Elementos de la obligación tributaria escrito por Manuel Andrés León Rojas, especialista en derecho Tributario. <https://www.notinet.com.co/archivos/ELEMENTOs.htm>

la República orientada a “...reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales” y materializada en el Decreto Legislativo 461 del 2020, sin que se observe que con aquello se desconozcan principios constitucionales pues de hecho se entiende que esa condición encuentra su razón de ser en la temporalidad de la facultad excepcional otorgada a los mandatarios locales.

B. Examen de proporcionalidad

Para esta Sala Plena de Decisión, el Decreto 111 del 25 de marzo del 2020 también cumple con el requisito de proporcionalidad porque mediante ese acto administrativo –en lo estudiado en esta instancia- el Municipio de San José de Cúcuta acoge e instrumentaliza las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional a través del Decreto 461 del 22 de marzo del 2020, para la atención de la emergencia sanitaria causada por la presencia del virus Covid-19.

En efecto, tanto el Decreto 417 del 17 de marzo –en lo pertinente- como el 461 del 22 de marzo del 2020 tienen como objetivo la necesidad de adoptar medidas excepcionales y extraordinarias para efectos de enfrentar las adversas consecuencias económicas derivadas de la crisis que atraviesa el país por cuenta de la pandemia Covid-19 y en ese sentido propender por mitigar de alguna manera el impacto negativo que ha tenido aquello en los habitantes del territorio nacional.

En desarrollo de tales medidas, el alcalde y la Secretaria de Hacienda del Municipio de San José de Cúcuta acogieron aquellas y en ese escenario desarrollaron –en los artículos pertinentes- lo que disponía el Decreto 461 del 22 de marzo del 2020, decretando para tal efecto reducir la contribución por valorización correspondiente al año gravable 2020 a todos los contribuyentes de la ciudad de Cúcuta, en el 20%. En relación con esto último se dispusieron a su vez que: (a) para los contribuyentes que ya hayan pagado la contribución, se le generará un saldo a favor sin derecho a devolución y este valor le será imputado para las vigencias siguientes, (b) la base de cálculo de la reducción será el 100% del valor facturado correspondiente a la vigencia del año 2020 y (c) La reducción de la contribución por valorización del 20%, aplicará para todos los contribuyentes siempre y cuando el contribuyente pague antes del 31 de diciembre del 2020; medidas anteriores que: (i) se enmarcan dentro del marco del ejercicio de las potestades excepcionales otorgadas por el Presidente de la República, (ii) fueron proferidas con el objetivo de enfrentar las adversas consecuencias económicas derivadas de la crisis que ha generado el Covid-19 y, (iii) propende por mitigar de alguna forma el impacto negativo que ha tenido aquello en los habitantes del Municipio ya citado.

Finalmente aclara la Sala que, como lo ha reiterado el Consejo de Estado vía jurisprudencial *“si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que, al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico”*, por lo

cual esta sentencia tiene unos efectos que enmarcan dentro de la cosa juzgada relativa (artículo 189 de la Ley 1437 del 2011), es decir, sólo frente a los aspectos analizados y decididos en ella.

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: PRIMERO: DECLARAR ajustado a derecho el artículo cuarto junto a sus parágrafos 1, 2 y 3 del Decreto 111 del 25 de marzo del 2020 *"POR EL CUAL SE AMPLIAN LOS PLAZOS DE DESCUENTO E INCENTIVOS POR PRONTO PAGO A LOS CONTRIBUYENTES DE IMPUESTO PREDIAL, DE CIRCULACIÓN Y TRÁNSITO SE REDUCE LA CONTRIBUCION POR VALORIZACION Y SE SUSPENDEN LA CAUSACION DE INTERESES A IMPUESTOS, TASAS Y CONTRIBUCIONES PARA LA VIGENCIA 2020 EN EL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE CUCUTA"*, proferido por el alcalde y la Secretaria de Hacienda del Municipio de San José de Cúcuta, por lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia. Sin perjuicio de lo anterior, **ADVERTIR** que la presente decisión hace tránsito a cosa juzgada relativa, por lo que la jurisdicción contenciosa puede efectuar un juicio de legalidad amplio sobre el ejercicio de las competencias excepcionales de las autoridades administrativas, a través de los mecanismos ordinarios que prevé el ordenamiento jurídico.

SEGUNDO: DECLARAR improcedente el control inmediato de legalidad, frente a las demás disposiciones preceptuadas en el Decreto 111 del 25 de marzo de 2020, proferido por el alcalde y la Secretaria de Hacienda del Municipio de San José de Cúcuta, por lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

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

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

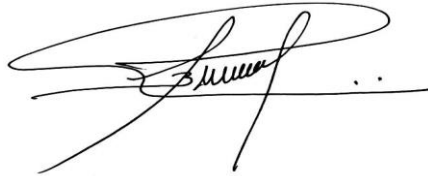
CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

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



MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ
MAGISTRADA



HERNANDO AYALA PEÑARANDA
MAGISTRADO



EDGAR E. BERNAL JÁUREGUI
MAGISTRADO



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
MAGISTRADO



ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
MAGISTRADO