

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCION TERCERA
SUBSECCIÓN "A"

Bogotá D.C., Veintisiete (27) de abril de dos mil Veinte (2020)

Magistrado Ponente: Dr. JUAN CARLOS GARZÓN MARTÍNEZ

Proceso No.: 2020 – 1048

Acto Administrativo: ACUERDO N° 003 DE ABRIL 16 DE 2020

Entidad que profiere: CONCEJO MUNICIPAL DE TOCANCIPÁ

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

NO AVOCA CONOCIMIENTO

I. Antecedentes

Mediante acta de reparto, le correspondió al Despacho el conocimiento del "CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD", del Acuerdo N° 003 de abril 16 de 2020, proferido por el CONCEJO MUNICIPAL DE TOCANCIPÁ, mediante el cual "se modifican los acuerdos 28 y 30 de 2019 y se dictan otras disposiciones"

II. CONSIDERACIONES

A continuación, el Magistrado sustanciador¹ analizará si en el presente asunto se cumplen los presupuestos procesales, para avocar o no, el conocimiento del control inmediato de legalidad del acto administrativo enunciado.

1. De la razón y finalidad del control automático de legalidad.

1.1. La Constitución Política de Colombia, prevé en sus artículos 212 a 215, la facultad que tiene el Gobierno Nacional para declarar estados de excepción (guerra exterior, conmoción interior y emergencia económica social y ecológica) en circunstancias especialísimas, en las que en procura de conservar el orden público y seguridad nacional, se deban adoptar decisiones más drásticas de lo normal, e inclusive restrictivas de la libertad jurídica de los ciudadanos.

1.2. Posteriormente, con la expedición de la Ley 137 de 2 de junio de 1994, a través de la cual se reglamentan los estados de excepción, el legislador estableció un CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD **de los actos administrativos de carácter general, dictados por las autoridades administrativas, en desarrollo de decretos legislativos proferidos durante estados de excepción**², el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa.

¹ Precisa el Despacho, que la Sala plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en sesión virtual del 31 de marzo de 2020, determinó que la competencia para no dar trámite al control inmediato de legalidad radica en el magistrado sustanciador

Frente a esta decisión el Despacho reitera sus argumentos expuestos en la sala virtual en el sentido, que, dada la especialidad del control inmediato de legalidad, que inclusive el propio artículo 185 del CPACA consagra, que la competencia para proferir el fallo radica en la Sala Plena y no en las secciones, la recta interpretación de esta normativa nos permite sostener, que la decisión de no avocar el conocimiento igualmente le corresponde a la Sala Plena; lo anterior por cuanto: **ii)** el cumplimiento de los supuestos legales, que permiten el control inmediato de legalidad, implica -de todas formas- un análisis sustancial del acto administrativo; y, **ii)** se evitarían la pluralidad de criterios frente al cumplimiento de los supuestos legales, que permiten el control inmediato legalidad.

² ARTÍCULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción,

- 1.3. Por su parte, la Ley 1437 de 2011 en su artículo 136, también estableció el control inmediato de legalidad frente a los actos administrativos expedidos en vigencia de un Estado de Excepción. De igual manera consagró el trámite procesal pertinente (artículo 185 del CPACA).
- 1.4. En este punto es relevante recordar, que la H. Corte Constitucional, en la sentencia C- 179 de 1994 indicó, que el control inmediato de legalidad **constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales**, de ahí que el mismo proceda, inclusive de oficio por el Juez de lo contencioso Administrativo.
- 1.5. En este orden de ideas, se observa lo siguiente, frente al **control inmediato de legalidad: (i) se trata de un mecanismo especial previsto por el legislador**, con una finalidad propia: *“impedir decisiones administrativas ilegales, bajo el amparo de un estado de excepción”*; **(ii)** opera exclusivamente, frente a actos administrativos de contenido general expedidos en desarrollo de Decretos Legislativos, proferidos durante un estado de excepción, **(iii)** razón por la cual, **el Juez de lo contencioso administrativo, previo a avocar conocimiento o iniciar el trámite correspondiente**, está llamado a **verificar**, los elementos normativos que permiten ese control especial de legalidad; **(iv)** en ese sentido, el Juez de lo contencioso administrativo, previo a avocar conocimiento o iniciar el trámite correspondiente, está llamado a verificar, que el acto administrativo puesto a su conocimiento, está desarrollando un Decreto Legislativo proferido con ocasión de un estado de excepción.

Una interpretación en contrario, implicaría desnaturalizar la razón de ser del control inmediato de legalidad, y desconocería los medios de control propios para cuestionar los actos administrativos, que no fueron proferidos en desarrollo de un estado de excepción.

De conformidad con lo anterior, en aras de: **(i)** no desnaturalizar la razón de ser del control automático de legalidad; **(ii)** la recta interpretación de los principios de economía y celeridad procesal; y, **(iii)** evitar un desgaste innecesario de la jurisdicción; al juez le corresponde analizar el cumplimiento de los presupuestos establecidos, en el artículo 20 de Ley 137 de 2 de junio de 1994, en concordancia con los artículos 136 y 185 del CPACA.

2. Del control inmediato de legalidad y la coexistencia de los medios de control frente al acto administrativo.

Es importante precisar, que el control inmediato de legalidad, de ninguna manera limita o extingue los medios de control clásicos, frente al acto administrativo; este especial control oficioso y automático, no impide, ni limita el propio derecho de acción de los ciudadanos, mediante los medios de control ordinarios³.

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.

³ Consejo de Estado; Sección Primera; Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez; veintiséis (26) de septiembre de dos mil diecinueve (2019) Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00“[...] La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en reiterada jurisprudencia ha señalado que el desarrollo del

3. Caso concreto

En el presente asunto, **no se cumplen los supuestos procesales** del artículo 20 de Ley 137 de 2 de junio de 1994 en armonía con el artículo 136 y 185 del CPACA, conforme a las siguientes consideraciones:

- 3.1. Revisado el contenido del Acuerdo Municipal N° 003 de abril 16 de 2020, se advierte que en el mismo únicamente se están: **i) modificando algunos artículos de los Acuerdos N° 28 de septiembre 9 de 2019 y N° 30 del 10 de noviembre de 2019⁴, por medio de los cuales se autorizó el cobro de una contribución de valorización por beneficio local, para la construcción de unas obras en el Municipio de Tocancipá (actos administrativos que fueron expedidos en el año 2019, con mucha anterioridad de la declaratoria del estado de excepción, y en ejercicio de las funciones ordinarias que le competen al Concejo Municipal de Tocancipá, para crear contribuciones en su jurisdicción) y; ii) adoptando medidas necesarias para asegurar la ejecución de las obras y recaudo de la contribución especial por valorización, como: a) prorrogar hasta el mes de junio de 2021 las acciones de liquidación de asignación, discusión y cobro de la contribución especial por valoración y; b) suspender temporalmente las políticas de recaudo proferidas por la secretaria de hacienda, hasta tanto se superen las condiciones que dieron origen a la Emergencia Económica, Social y Ecológica.**
- 3.2. De conformidad con lo expuesto, se advierte que si bien es cierto en el Acuerdo Municipal N° 003 de abril 16 de 2020, se realizó expresa mención al Decreto Legislativo 417 de marzo 17 de 2020, por medio del cual el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica, en estricto sentido, el Acuerdo Municipal no se expidió con el objeto de desarrollar dicho Decreto Legislativo ni ningún otro que haya sido proferido con ocasión del estado de excepción, sino que hizo mención al mismo, como quiera que para el Concejo Municipal de Tocancipá la situación que afronta el país, a raíz de la declaratoria del estado de excepción, puede conllevar a torpedear el proceso de recaudo de la contribución y la ejecución de las obras que serían financiadas con la misma, lo cual hacía necesario se adoptaran medidas al respecto.
- 3.3. Así las cosas, observa el Despacho, que aun cuando desde el punto de vista formal, el Acuerdo Municipal N°003 de abril 16 de 2020, citó como fundamento o antecedente el Decreto Legislativo 417 de marzo 17 de 2020, y fue proferido cuando ya se encontraba vigente el estado de excepción; desde el punto de vista sustancial, el **Acuerdo Municipal no fue proferido en desarrollo de ningún decreto Legislativo**, sino única y exclusivamente en ejercicio de las facultades ordinarias con que cuentan los concejos municipales para establecer

control automático de legalidad de un acto administrativo no le imprime una naturaleza o condición jurídica especial que lo sustraiga del control ordinario por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, función desarrollada con fundamento en los artículos 238 de la Constitución Política y 82 a 85 del Código Contencioso Administrativo, en la medida que los actos administrativos se expiden en ejercicio de funciones administrativas. [...]

⁴ En estricto sentido, las modificaciones consisten en:

- Indicar que el computo del termino de un año para el inicio de las obras que se financiarían con la contribución, se realizará desde el momento en que se notifique y quede en firme el acto administrativo que ordena asignar el valor del monto distribuable correspondiente a la construcción de la obras, y no desde el momento en que se expida dicho acto administrativo, como lo contemplaba el Acuerdo 028 de 2019.
- Indicar que la Secretaria de hacienda Municipal expedirá hasta el mes de junio de la vigencia fiscal 2021 el acto administrativo que asigna la contribución especial de valorización, no en la vigencia fiscal 2019, tal y como lo establecía el Acuerdo 028 de 2020.

contribuciones en sus jurisdicciones, por lo que se torna improcedente su control inmediato de legalidad.

- 3.4. En este punto considera pertinente aclarar el Despacho, que en aras de identificar si procede el control inmediato de legalidad de un acto administrativo, más que verificar si en el mismo se cita o no se cita un Decreto Legislativo proferido con ocasión de un estado de excepción, **al Juez de lo contencioso Administrativo le corresponde analizar si el acto administrativo puesto en su conocimiento, desarrolla un decreto legislativo o toma medidas íntimamente relacionadas con la disposiciones adoptas mediante decretos legislativos**, a efectos de determinar si procede el control inmediato de legalidad.

En virtud de lo anterior, se

RESUELVE

PRIMERO: NO AVOCAR el trámite procesal de control inmediato de legalidad, respecto del Acuerdo Municipal N° 003 de abril 16 de 2020, por no cumplirse los requisitos procesales, establecidos en el artículo 20 de Ley 137 del 2 de junio de 1994 en armonía con el artículo 136 y 185 del CPACA.

SEGUNDO: Por Secretaría de la sección tercera **NOTIFICAR** esta decisión al MUNICIPIO DE TOCANCIPÁ, al correo electrónico: notificacionesjudiciales@tocancipa.gov.co

TERCERO: ORDENAR al MUNICIPIO DE TOCANCIPÁ que publique esta providencia, en la página web⁵ del municipio por el termino de diez (10) días hábiles contados a partir de la comunicación de este auto.

CUARTO: NOTIFICAR esta providencia al representante del Ministerio Público a los siguientes correos electrónicos: dablanca@procuraduría.gov.co y d.blancoleguizamo@yahoo.es

QUINTO: De conformidad con la decisión adoptada en la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en sesión virtual del 31 de marzo de 2020, contra esta providencia procede el recurso de súplica⁶.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE


JUAN CARLOS GARZÓN MARTÍNEZ
Magistrado

JCGM /EMB

⁵ www.tocancipa-cundinamarca.gov.co/

⁶ Al respecto el magistrado advierte, que la procedencia del recurso de súplica torna engorroso el trámite, por cuanto: i) implica realizar un nuevo reparto; ii) el asunto lo conocerá un nuevo magistrado; iii) la Sala deberá discutir si aprueba o no, la ponencia del recurso de súplica; iv) si bien se trata de una trámite de única instancia, el mismo es de carácter especial y por la celeridad y agilidad del mismo, no es procedente el recurso de súplica frente a providencias de esta naturaleza; menos con base en un principio de integración normativo, de recursos que regulan un proceso ordinario (artículo 246 del CPACA; v) por lo anterior, se reitera el argumento, que dada la razón y finalidad de este control inmediato de legalidad, y los efectos de no avocar o no tramitar, la decisión judicial y la correspondiente responsabilidad es de la Sala Plena y no del Magistrado Sustanciador.