



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA**

Bogotá D. C., treinta (30) de noviembre de dos mil veinte (2020)

**MAGISTRADA SUSTANCIADORA: MERY CECILIA MORENO AMAYA**

<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>
<b>EXPEDIENTES:</b>	<b>25000-23-15-000-2020-00729-00 y 25000-23-15-000-2020-00732-00</b>
<b>AUTORIDAD ADMINISTRATIVA:</b>	<b>ALCALDÍA MUNICIPAL DE LA PALMA-CUNDINAMARCA</b>
<b>ASUNTOS SOMETIDOS A CONTROL:</b>	<b>DECRETO 21 DEL 25 DE MARZO DE 2020 “POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS EN MATERIA TRIBUTARIA Y DEL SERVICIO PÚBLICO DE ACUEDUCTO EN EL MUNICIPIO DE LA PALMA CUNDINAMARCA, EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL y ECOLÓGICA DECLARADA MEDIANTE EL DECRETO No. 417 DE 2020 DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA” DECRETO 24 DEL 31 DE MARZO DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE DEROGAN LOS ARTÍCULOS SEGUNDO Y CUARTO DEL DECRETO No. 021 DEL 2020”</b>

**SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA**

La Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, procede en virtud de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136, 151 y 185 de la Ley 1437 de 2011, a efectuar el control inmediato de legalidad respecto de los Decretos 21 del 25 de marzo y 24 del 31 de marzo de 2020, expedidos por el Alcalde Municipal de La Palma, Cundinamarca.

**1. ANTECEDENTES**

**1.1. DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN Y LOS DECRETOS LEGISLATIVOS DICTADOS POR EL GOBIERNO NACIONAL.**

El Presidente de la República, considerando la expansión de la pandemia por coronavirus • COVID-19, lo que además de ser una calamidad pública, constituye en una grave afectación al orden económico y social del país; a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días. Esto con el fin de adoptar mediante decretos legislativos todas las medidas excepcionales y necesarias para conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación del Coronavirus, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional. Disponiendo para ello de las operaciones presupuestales que se consideren necesarias.

Para el análisis del caso, se considera oportuno tener en cuenta los siguientes Decretos Legislativos:

**i) Decreto 441 del 20 de marzo de 2020 “Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020”**

El Gobierno Nacional adoptando medidas para garantizar la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo (art. 365 y 366 de la C.P) decretó:

**Artículo 1. Reinstalación y/o reconexión inmediata del servicio de acueducto a los suscriptores residenciales suspendidos y/o cortados.** Durante el término de declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por causa de la Pandemia COVID-19, las personas prestadoras del servicio público domiciliario de acueducto que cuenten con suscriptores residenciales en condición de suspensión y/o corte del servicio - con excepción de aquellos que fueron suspendidos por fraude a la conexión o al servicio-, realizarán, sin cobro de cargo alguno, la reinstalación y/o reconexión de manera inmediata del servicio público domiciliario de acueducto.

**PARÁGRAFO.** Las personas prestadoras del servicio público domiciliario de acueducto asumirán el costo de la reinstalación y/o reconexión del servicio, en los términos y condiciones que señale la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), sin perjuicio de que los mencionados prestadores puedan, para tal actividad de reinstalación y/o reconexión, gestionar aportes de los entes territoriales.

**ii) Decreto 461 del 22 de marzo de 2020 “Por medio del 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”**

El Presidente de la República señaló que ante la afectación de las diversas actividades comerciales, se alterarían los ingresos de los ciudadanos, por tanto con el fin de afrontar el impacto económico negativo en los hogares más vulnerables, se resolvió facultar temporalmente a los gobernadores y alcaldes para reducir las tarifas fijadas sin necesidad de acudir a las asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales, en los siguientes términos:

**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.

## 12. DE LOS ACTOS OBJETO DE CONTROL

**i) Decreto 21 del 25 de marzo de 2020 “Por medio de la cual se adoptan medidas transitorias en materia tributaria y del servicio público de acueducto en el municipio de La Palma Cundinamarca, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el decreto no. 417 de 2020 de la presidencia de la república”**

Dada su relevancia, se transcribe *in extenso*:

**EL ALCALDE MUNICIPAL DE LA PALMA CUNDINAMARCA**, en uso de sus atribuciones Constitucionales y Legales, especialmente las consagradas en los artículos 315 de la Constitución Política, Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012, Ley No. 461 de 2020 y:

### **CONSIDERANDO:**

Que el artículo 2 de la Constitución Nacional define como fines esenciales del Estado: “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo...”

Que el artículo 209 de la Constitución Nacional, establece: “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones...”

Que el artículo 287 de la Carta Magna señala expresamente que los municipios gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, teniendo como derecho, administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Que el artículo 311 de la Constitución Nacional prescribe: “Al municipio como entidad fundamental de la división político administrativa el Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y las leyes.”

Qué de conformidad con el artículo 315-1 de la Constitución Política es atribución del Alcalde, cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas y los acuerdos del concejo.

Que el señor presidente la República, mediante Decreto Número 461 del 22 de marzo 2020, en el marco de la Emergencia Económica Social y Ecológica declarada mediante el Decreto No. 417 2020, facultó a los Gobernadores y Alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de la Entidad Territorial

Que el señor Presidente de la República mediante Decreto Número 441 del 20 de marzo de 2020, dictó disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarilla y aseo, para hacer frente al Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica declarada mediante Decreto No. 417 2020.

Que el municipio de La Palma Cundinamarca, es el prestador directo de los servicios de acueducto alcantarillado y aseo.

*Que como consecuencia del aislamiento preventivo obligatorio ordenado por el Presidente de la República y adoptado por el municipio de La Palma Cundinamarca, mediante Decreto No. 017 de 2020; en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19, se ha generado una afectación en la economía de toda la comunidad especialmente de los comerciantes que han tenido que cerrar sus establecimientos comerciales para evitar el riesgo de contagio y propagación del COVID-19*

*El alcalde municipal con el fin de conjurar la mengua de los ingresos de los comerciantes afectados y acatando la facultad otorgada en el artículo 2 del Decreto No. 461 2020, dispondrá la reducción de las tarifas de impuesto industria y comercio y bajar la tarifa mínima, para el efecto se modificará el Estatuto Tributario Municipal (Acuerdo 012 de 7 de diciembre de 2018)*

*Que de igual forma se debe garantizar a todos los contribuyentes del impuesto predial los incentivos tributarios establecidos en el artículo 45 del estatuto Tributario Municipal y que estaban vigentes al momento de la declaratoria de aislamiento preventivo obligatorio, hecho por el Presidente de la República mediante Decreto No 457 de 2020, es decir el día 25 de marzo de 2020.*

Qué en mérito de lo anteriormente expuesto,

**DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** *Reducir en un 50% las tarifas del impuesto de Industria y Comercio fijadas en el Estatuto Tributario Municipal (Acuerdo 012 del 7 de diciembre de 2018) en los (sic) artículo 72 Actividades industriales, artículo 73 Actividades comerciales y artículo 74 Actividades de servicios, sobre el impuesto que se cancele en la vigencia 2020, con base en los ingresos brutos del año inmediatamente anterior.*

**ARTÍCULO SEGUNDO:** *Modifíquese el artículo 78 del Estatuto Tributario Municipal, ampliando los siguientes términos:*

*- Los contribuyentes del impuesto de industria y comercio y complementarios que cancelen hasta el último día hábil del mes de junio de 2020, tendrán un descuento del 5% del total del impuesto a cargo.*

*- Los contribuyentes del impuesto de industria y comercio y complementarios que cancelen hasta el último día hábil del mes de diciembre de 2020, deberán cancelar el total del impuesto a cargo.*

**ARTÍCULO TERCERO:** *Modifíquese el artículo 80 del Estatuto Tributario Municipal, referente a la tarifa mínima a pagar por concepto de impuesto de industria y comercio, la cual a partir de la fecha, será un (1) salario mínimo legal diario vigente, por el año 2020.*

**ARTÍCULO CUARTO:** *Modifíquese el artículo 45 del Estatuto Tributario Municipal, ampliando los siguientes términos:*

*- Amplíese hasta el último día hábil del mes de junio de 2020, el descuento del 10% del total del impuesto Predial a cargo.*

*- Amplíese hasta el último día hábil del mes de julio de 2020, el descuento del 5% del total del impuesto Predial a cargo*

**ARTÍCULO QUINTO:** *reinstalación y/o reconexión inmediata del servicio de acueducto a los suscriptores residenciales suspendidos y/o cortados. Durante el término de declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica por causa de la Pandemia COVID -19, realizar, sin cobro de cargo alguno, la reinstalación y/o reconexión de manera inmediata del servicio público domiciliario de acueducto, con excepción de aquellos que fueron suspendidos por fraude a la conexión o al servicio.*

**PARÁGRAFO:** *El municipio asumirá el costo de la reinstalación y/o reconexión del servicio en los términos y condiciones que señale la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA)*

**ARTÍCULO SEXTO:** *Una vez superada la emergencia económica, social y ecológica y vencidos los términos otorgados en los artículos anteriores, se*

*volverá a aplicar las tarifas, términos, incentivos tal y como están establecidos en el Estatuto Tributario Municipal*  
(...)

**ii) Decreto 24 del 31 de marzo de 2020 “Por medio del cual se derogan los artículo (sic) segundo y cuarto del Decreto No. 021 del 2020”**

En el mismo sentido, se transcribe *in extenso*:

**EL ALCALDE MUNICIPAL DE LA PALMA CUNDINAMARCA**, en uso de sus atribuciones Constitucionales y Legales, especialmente las consagradas en los artículos 315 de la Constitución Política, Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012, y:

**CONSIDERANDO:**

*Qué de conformidad con el artículo 315-1 de la Constitución Política es atribución del Alcalde, cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas y los acuerdos del concejo.*

*Que el señor presidente la República, mediante Decreto Número 461 del 22 de marzo 2020, en el marco de la Emergencia Económica Social y Ecológica declarada mediante el Decreto No. 417 2020, facultó a los Gobernadores y Alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de la Entidad Territorial*

*Que mediante Decreto No. 021 del 25 de marzo de 2020, se adoptaron medidas transitorias en materia tributaria y del servicio público de acueducto, reduciendo las tarifas del impuesto de industria y comercio, ampliando los plazos de los incentivos tributarios fijadas en el Estatuto Tributario Municipal y se dictaron disposiciones referentes a la reinstalación y/o reconexión del servicio de acueducto.*

*Que el Decreto No 461 de 22 de marzo de 2020 expedido por el señor Presidente de la República en el artículo 2. Facultó a los Gobernadores y Alcaldes para poder reducir las tarifas de los impuestos en sus entidades territoriales, pero no para ampliar términos de incentivos otorgados por el Concejo Municipal.*

*Que se hace necesario derogar los artículos segundo y cuarto del Decreto No. 021 del 25 de marzo de 2020, en los cuales se emplean los términos de los incentivos tributarios establecidos en los artículos 45 y 78 del Estatuto Tributario Municipal.*

*Qué en mérito de lo anteriormente expuesto,*

**DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** *Derogar los artículos segundo y cuarto del Decreto No. 21 del 25 de marzo de 2020*

**ARTÍCULO SEGUNDO:** *Los demás artículos del Decreto No. 21 del 25 de marzo de 2020, quedaran incólumes.*  
(...)

### **13. DEL TRÁMITE JUDICIAL SURTIDO**

La Magistrada sustanciadora, mediante auto del 13 de abril de 2020, avocó conocimiento del control inmediato de legalidad respecto al Decreto 21 del 25 de marzo de 2020, y ordenó, entre otras cosas, la fijación del aviso en el sitio web de la Rama Judicial para que cualquier ciudadano interviniera en la defensa o impugnación de la legalidad del acto sometido a control. Asimismo, invitó a

determinadas universidades públicas y privadas para que presentaran su concepto sobre los puntos relevantes del Decreto objeto de control. De igual forma, se requirió al Alcalde del municipio de La Palma para que allegara los antecedentes administrativos, relacionados con la expedición del Decreto.

Posteriormente, a través de auto del 16 de abril de 2020, se avocó conocimiento del control inmediato de legalidad sobre el Decreto 24 del 31 de marzo de 2020, con el fin de ser acumulado y analizado de manera conjunta con el Decreto 21 del 25 de marzo de 2020.

Vencido el término para la intervención de los ciudadanos y las universidades invitadas, no se presentó pronunciamiento alguno. De otra parte, el Alcalde del municipio de La Palma aportó como antecedentes copia de los mismos Decretos objeto de control<sup>1</sup>.

#### **14. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

A través de memorial remitido por correo electrónico el 18 de mayo de 2020, el Procurador 3 Judicial II para asuntos administrativos, refirió que el control inmediato de legalidad avocado frente a los Decretos 21 del 25 de marzo y 24 del 31 de marzo de 2020, cumple con los presupuestos de procedibilidad, por cuanto se trata de actos de contenido general, dictados en ejercicio de la función administrativa del Alcalde Municipal y tienen como fin desarrollar un Decreto Legislativo.

Señaló que superados los aspectos formales, frente a la confrontación de los actos expedidos por el ente territorial con los decretos legislativos (441 y 461 de 2020) que sirvieron de fundamento jurídico, su análisis debía hacerse de manera separada.

De una primera parte, sobre el desarrollo del Decreto Legislativo 461 de 2020, refirió que solo los artículos primero y tercero del Decreto 21 del 25 de marzo se expidieron de conformidad con las competencias dadas a los alcaldes municipales y por tal razón, se ajustan a derecho dentro del marco de las facultades excepcionales ejercidas por el ejecutivo dentro del Estado de Excepción.

Sin embargo, en lo que respecta a los artículos segundo, cuarto y sexto, señaló:

*No pasa lo mismo, respecto de los artículos segundo y cuarto del Decreto 021 de 2020, porque ellos contienen disposiciones que establecen la modificación de beneficios o tratamientos preferenciales por pronto pago a los*

<sup>1</sup> Soportes allegados a través de correo electrónico del 23 de abril de 2020

*contribuyentes de los impuestos de Industria y Comercio y Predial, establecidos en el Acuerdo Municipal de La Palma No. 012 del 7 de diciembre de 2018.*

*(...)*

*Por tal motivo, al contener el Decreto 021 de 2020 disposiciones que no son de competencia del Alcalde Municipal de La Palma, sino del Concejo Municipal, y no existiendo facultad en el marco del Estado de Excepción que así se lo permita al Alcalde Municipal, debe inferirse que los artículos segundo y cuarto no se ajustan a derecho (...)*

*En efecto, procede en igual sentido la nulidad del artículo sexto en lo que concierne a los efectos que este tenga en relación con los artículos segundo y cuarto que, según se ha dicho, no se ajustan a derecho por falta de competencia conforme a lo previsto en el artículo 137 del C.P.A.C.A.*

En segundo lugar, frente al desarrollo del Decreto Legislativo 441 de 2020, expuso que el artículo quinto del Decreto 21 del 25 de marzo de 2020 establece una medida administrativa acorde integralmente a lo dispuesto por el Presidente de la República en el marco de las facultades extraordinarias en el Decreto 417 del 16 de marzo de 2020, en el cual se fundamenta y el Estado de Emergencia; por lo tanto, refirió que tal disposición se encuentra ajustada a derecho.

## **2. CONSIDERACIONES:**

### **2.1. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**

La Ley estatutaria 137 de 1994, que reguló los estados de excepción en Colombia, en su artículo 20 establece que las medidas de carácter general 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 con jurisdicción en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales.<sup>2</sup>

Esa preceptiva normativa fue reproducida íntegramente en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011<sup>3</sup>, solamente que adicionó la facultad del juez administrativo para aprehender de oficio el conocimiento del referido control para cuando la autoridad administrativa no remite la actuación.

<sup>2</sup> **ARTÍCULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.

<sup>3</sup> **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.

Por su parte, el numeral 14 del artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>4</sup> prescribe que el control inmediato de legalidad, será de conocimiento en única instancia de los tribunales administrativos del lugar donde se expidan los actos de carácter general; Para el caso, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca es competente para conocer del trámite de los controles de legalidad sobre los actos expedidos por autoridades administrativas de los municipios de Cundinamarca y por el Gobernador de este departamento que cumplan los presupuestos prescritos por el artículo 136 ibídem.

Aunado a esto, la decisión de la legalidad del acto general sometido a control debe ser proferida por la Sala Plena de la respectiva corporación, tal como lo prescriben los numerales 1º y 6 del artículo 185 del CPACA<sup>5</sup>.

Teniendo en cuenta lo antedicho, los actos administrativos objeto de estudio fueron proferidos por el Alcalde del municipio La Palma, ente territorial circunscrito al Departamento de Cundinamarca donde tiene jurisdicción este Tribunal, razón por la cual, la Sala Plena de este cuerpo colegiado es competente para conocer del mecanismo de control inmediato de legalidad.

## **2.2. ASPECTOS JURÍDICOS RELEVANTES DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD SOBRE LOS ACTOS EXPEDIDOS EN DESARROLLO DE DECRETOS LEGISLATIVOS.**

Sea lo primero señalar que, el artículo 215 constitucional autoriza y/o le permite al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, cuando sobrevengan hechos que perturben o amenacen perturbar dichos órdenes y constituyan una grave calamidad pública. El contenido de la norma es el siguiente:

**ARTICULO 215. *Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que***

<sup>4</sup> **ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA.** Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.

<sup>5</sup> **ARTÍCULO 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. (...)

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.

*constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario*

**Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.**

**Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes.** En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

(...)

PARAGRAFO. **El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad.** Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento. (Resalta la Sala)

Sobre esta materia, la Corte Constitucional, ha precisado que la prenotada norma constitucional ha establecido dos clases de decretos en los estados de excepción, a saber: el declarativo del estado de excepción y los decretos que desarrollan esas facultades *pro tempore* adoptando las medidas que implementan las soluciones legales para conjurar las crisis<sup>6</sup>. En ambos casos se exige que los decretos vayan "con la firma de todos los ministros"<sup>7</sup>.

Concurrentemente, las autoridades administrativas pueden dictar actos administrativos generales que desarrollen los decretos con fuerza de ley adoptados en el estado de excepción, los cuales como ya fue precisado, deben ser sujetos de control de legalidad por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en los términos del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con el artículo 136 del CPACA.

El control inmediato de legalidad, tal y como lo ha dicho la Corte Constitucional<sup>8</sup> se constituye como una limitación al poder de las autoridades administrativas y es una medida eficaz para impedir la aplicación de normas ilegales en el marco de los estados de excepción.

De otra parte, en cuanto a las características sustanciales y procesales del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado en providencia del 04 de mayo de 2020, enunció aquellas, así:

<sup>6</sup> C. Constitucional, Sentencias C-004 de 1992, C-802 de 2002 y C-216 de 2011.

<sup>7</sup> C. Constitucional, Sentencia C-468 de 2017

<sup>8</sup> C. Constitucional, Sentencia C-179 de 1994

**(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 públicos) que se adopten en desarrollo de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.**

(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 urgencia o declarada su nulidad.

**(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, pues 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 inmediato.**

(...) (Énfasis de la Sala)

Conforme a lo anterior, se reitera que se trata de un control de legalidad sobre las medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa y que se adopten en desarrollo de los Decretos Legislativos expedidos en los estados de excepción; y este control se pregona integral, por cuanto cobija de aspectos formales y de fondo del acto en estudio, examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la

proporcionalidad de las medidas adoptadas de cara a los preceptos legales y constitucionales.<sup>9</sup>

### **3. ANÁLISIS DE LOS ACTOS OBJETO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

La Sala procede a efectuar el examen de legalidad de los Decretos 21 del 25 de marzo y 24 del 31 de marzo de 2020, expedidos por el Alcalde municipal de La Palma, Cundinamarca, en los cuales se adoptaron medidas transitorias en materia tributaria y del servicio público de acueducto en el ente territorial.

Este análisis se realizará mediante la confrontación de las medidas proferidas con las normas constitucionales en que se fundamentaron, la Ley estatutaria que reglamenta los estados de excepción – LEEE (Ley 137 de 1994), y en especial los decretos legislativos que pretenden desarrollar los actos sometidos a revisión, esto es los Decretos 441 y 461 de 2020.

#### **3.1. CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS FORMALES**

En cuanto al análisis formal se ha precisado, respecto a los decretos de orden territorial que desarrollan Decretos Legislativos, que estos deben ser expedidos por autoridad competente, a través de una medida de carácter general con la que se pretenda desarrollar decretos legislativos expedidos en ejercicio de las atribuciones conferidas por el Estado de Excepción.

Para verificar este aspecto formal, debe traerse a colación que mediante los Decretos Legislativos 441 y 461 de 2020, se facultó a los alcaldes para que, entre otras cosas, adoptaran las medidas necesarias para conjurar la crisis sanitaria, en materias como la reinstalación y/o reconexión inmediata del servicio de acueducto a los suscriptores residenciales suspendidos y/o cortados, y la reducción de tarifas de impuestos territoriales.

Conforme a lo antedicho, tanto el Decreto 21 de 2020 como el Decreto 24 de 2020, son actos administrativos de carácter general, pues sus enunciados se han elaborado de forma abstracta, esto es para toda la comunidad del municipio de La Palma; están suscritos por el Alcalde municipal quien, conforme al artículo 314 de la Constitución Política, es el jefe de la administración y representante legal del ente territorial; asimismo, se expidieron en ejercicio de la función administrativa, y según lo señalado por el ente territorial, en desarrollo de los Decretos Legislativos

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado. Sentencia del 23 de noviembre de 2010, Rad.: 2010 – 00196, Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

441 y 461 de 2020 proferidos durante el estado de excepción declarado por el Presidente de la República a través del Decreto 417 reseñado previamente.

En el mismo sentido, se observa que en los actos examinados se indican y constan los datos mínimos para su respectiva identificación, esto es, el número, la fecha, la referencia expresa a las facultades que se ejercen, así como el objeto de las mismas y el resuelve con las medidas adoptadas.

Lo anterior permite concluir que el acto sometido a control cumple a cabalidad con los requisitos de mera forma.

### **3.2. CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS MATERIALES**

Sobre los aspectos sustanciales, este asunto será analizado desde la naturaleza y origen de las medidas adoptadas por el Alcalde municipal La Palma, pues en el Decreto 21 del 25 de marzo de 2020 se desarrollaron facultades de dos Decretos Legislativos. Y con el Decreto 24 del 31 de marzo de 2020 se derogaron los artículos segundo y cuarto del acto primigenio, los cuales modificaban las fechas para el pago de los impuestos de ICA y predial.

#### **3.2.1 DESARROLLO DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS EN VIRTUD DEL DECRETO LEGISLATIVO 461 DE 2020**

El Decreto Legislativo 461 se expidió con el propósito de implementar mecanismos para mitigar el impacto económico que genera la emergencia sanitaria declarada por causa del Covid-19, en esa medida, se facultó a los alcaldes a reducir las tarifas de los impuestos territoriales, sin la necesidad de acudir a los concejos municipales.

Esta facultad se considera excepcional dentro del estado de excepción<sup>10</sup>, pues la Constitución Política establece que en ejercicio de la autonomía que gozan las entidades territoriales<sup>11</sup>, es potestad de los Concejos Municipales decretar los tributos locales<sup>12</sup>. Además la Carta Política refiere que:

**ARTICULO 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los**

<sup>10</sup> Tal disposición se encuentra enunciada en el inciso 3o. del artículo 215 constitucional, que autoriza al Ejecutivo, **en ejercicio de facultades excepcionales, para legislar transitoriamente**, estableciendo nuevos **tributos o modificando los existentes**. Tal legislación no tiene vocación de permanencia, toda vez que deja de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, si bien queda al Congreso la atribución de prolongar su vigor, en caso de estimarlo conveniente.

<sup>11</sup> ARTICULO 287. **Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley**. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: (...)  
3. Administrar los recursos y **establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones**.

<sup>12</sup> ARTICULO 313. Corresponde a los concejos: (...)

4. **Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales**.

**acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.**

*La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos. (...)*

La norma en cita, establece el principio de legalidad del tributo señalando que en tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales y parafiscales. No sobra mencionar, que el texto constitucional adolece de una antitécnica redacción respecto a la expresión "contribuciones fiscales y parafiscales", toda vez que la norma debió referirse al género tributo que engloba los impuestos, las tasas y las contribuciones.<sup>13</sup>

En el caso bajo estudio, a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, estado de excepción respecto del cual, la Corte Constitucional<sup>14</sup> lo ha contemplado como un "tiempo de no paz" o de anormalidad en el que el gobierno puede decretar pero con carácter excepcional, restrictivo, específico, concreto, ciertos impuestos que corresponden a situaciones sobrevinientes de crisis económica o fiscal y que se hallen destinados exclusivamente a conjurarlos o a impedir su extensión.

Sobre la competencia de creación o modificación de tributos del ejecutivo, la Corte Constitucional<sup>15</sup> ha dicho:

*La Corte Constitucional también ha admitido que **la creación de exclusiones, exenciones o beneficios tributarios puede ser una herramienta útil para estimular el desarrollo de actividades económicas en sectores o regiones afectados por las crisis que dan lugar a la declaración de emergencia.** Por ejemplo, en la Sentencia C-136 de 1999, la Corte precisó que "[a]sí como el legislador ordinario es el titular de la potestad para establecer tributos, lo que implica que también goza de atribuciones para contemplar exenciones, el extraordinario puede, en Estado de Emergencia Económica, dentro de los límites que consagra el artículo 215 de la Constitución, obrar en ambos sentidos"*

*Posteriormente, en la Sentencia C-172 de 2009, la Corte reiteró que "(...) **dado que las decisiones que el Presidente puede adoptar en tiempos de alteración del orden social o económico son aquellas destinadas exclusivamente a conjurar la crisis, es previsible que las medidas tributarias de exención se dirijan a los individuos que han resultado afectados por los hechos que motivaron la declaración del estado de excepción o a aquellos que podrían contribuir a levantarlo.**"*

**Como ha reconocido esta Corporación, los tributos no solamente son instrumentos que permiten obtener los ingresos requeridos para atender**

<sup>13</sup> C. Constitucional. Sentencia C-711/01

<sup>14</sup> C. Constitucional. Sentencia del 23 de febrero de 1983.

<sup>15</sup> C. Constitucional. Sentencia C-884/10

**los gastos del Estado –función fiscal, sino que también son herramientas de intervención del Estado en la economía. Uno de los fines extrafiscales de los tributos más importantes es el estímulo de las actividades económicas. Mediante figuras como las exenciones, exclusiones y beneficios tributarios, es posible crear estímulos a ciertas actividades económicas o en determinadas regiones del país.** (subraya fuera del texto original).

De conformidad con la jurisprudencia citada, la creación o modificación de tributos durante el estado de excepción, es una medida excepcional, con la cual no siempre se pretende la obtención de ingresos, sino que también, ha sido considerada como una herramienta de intervención estatal para estimular el desarrollo de actividades económicas en sectores afectados por las crisis que dan lugar a la declaración de emergencia.

Aunado a esto, la Corte Constitucional<sup>16</sup> en el estudio de constitucionalidad del artículo 2 del Decreto 461 de 2020, resolvió “*declararlo ajustado a la Constitución de manera condicionada en el entendido de que esta facultad no autoriza a gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos que las fijaron, y que estas medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal en caso de que no se señale un término menor*”.

De igual manera la Corte “*Advirtió que la reducción de las tarifas de los impuestos territoriales deberá mantenerse dentro de los rangos de las leyes que los hubieren creado o modificado y deberá realizarse conforme con los siguientes criterios, con el fin de evitar arbitrariedades: (i) la medida deberá respetar los principios que rigen el sistema tributario; (ii) la reducción deberá reflejarse en el presupuesto de ingresos a efectos de mantener el equilibrio presupuestal; y, (iii) al modificar el presupuesto de gastos se atenderán los criterios de equidad y progresividad*”.

Por lo tanto, desde los criterios referidos por la Corte, se analizará si las medidas adoptadas por el Alcalde del Municipio de La Palma se encuentran ajustadas a derecho.

#### **3.2.1.1. Análisis respecto al artículo primero del Decreto 21 del 25 de marzo de 2020.**

En el *sub júdice*, el Decreto 21 del 25 de marzo de 2020 en su artículo primero, redujo la tarifa del impuesto de industria y comercio (ICA) en un 50% a la previamente establecida en el Estatuto Tributario Municipal; medida que es adoptada en estricto sentido a la facultad otorgada por el Gobierno a través del Decreto 461 de 2020; por lo que, en este punto, podría decirse que el artículo primero desarrolla lo ordenado en el Decreto Legislativo.

<sup>16</sup> Corte Constitucional Sentencia C-169/20 Magistrado Ponente: Antonio José Lizarazo Ocampo

Aunado a esto, no sobra mencionar que la competencia otorgada al Alcalde municipal es *pro tempore*, esto es, durante el periodo de la declaración del estado de excepción, como una expresión de los principios de la función administrativa, y la eficacia y celeridad de la función administrativa (art. 209 C.P.) para contribuir a los fines esenciales del Estado (art. 2 C.P.) y a conjurar la emergencia económica que atraviesa el país.

Ahora, de conformidad con la providencia del Consejo de Estado del 04 de mayo de 2020, referida anteriormente, el juicio sobre estas medidas no solo debe realizarse respecto del Decreto Legislativo en el cual se fundamenta; pues también corresponde advertir, a través de un test de proporcionalidad, si lo dispuesto en el acto es acorde con el objetivo de la emergencia, sin que ello implique una grave afectación de los derechos y libertades de las personas.

Así las cosas, la Sala encuentra que si bien la regulación adoptada por el Alcalde del municipio de La Palma, Cundinamarca, pretende conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos; lo cierto es, que la Corte Constitucional al examinar la constitucionalidad de la presente medida, refirió que debe ejercerse con observancia de los principios que rigen el sistema tributario, respetando los rangos de las tarifas determinadas en las leyes que los hubieren creado o modificado, y que fueron previamente fijadas por los órganos competentes; razón por la cual, tal potestad no constituye autorización para modificar sustancialmente las leyes, ordenanzas ni acuerdos que fijaron las tarifas.

En el caso bajo análisis, el Alcalde del ente territorial redujo en un 50% las tarifas del impuesto de ICA fijadas en los artículos 72, 73 y 74 del Estatuto Tributario Municipal, las cuales previamente señalaban:

**ARTÍCULO 72 TARIFAS DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO:**

Los contribuyentes que desarrollen actividades industriales liquidaran el gravamen de acuerdo con las siguientes tarifas:

ACTIVIDADES INDUSTRIALES		
ACTIVIDAD	CÓDIGO	TARIFA POR MIL
Elaboración de alimentos	108	3
Fabricación de calzado	152	3
Confección de prendas de vestir	141	3
Confección de piedra, arena, arcilla, cal, yeso, caolín, bentonitas y otros similares	81	10
Extracción de minerales metálicos NCP	89	10
Industrias básicas de hierro y acero	241	5

**ARTÍCULO 73 TARIFAS APLICABLES AL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y**

**COMERCIO:** Los contribuyentes que desarrollen actividades comerciales liquidaran el impuesto de acuerdo con las siguientes tarifas:

ACTIVIDADES COMERCIALES
-------------------------

ACTIVIDAD	CÓDIGO	TARIFA POR MIL
Comercio al por menor	201	4
Comercio de partes, piezas (autopartes) y accesorios para vehículos automotores	453	6
Comercio, mantenimiento reparación de motocicletas y de sus partes, piezas y accesorios	454	5
Comercio al por menor de combustibles, lubricantes aditivos y productos de limpieza para automotores	473	10
Comercio al por menor de enseres domésticos	475	5
Comercio al por menor de otros productos	477	5
Venta de cigarrillos y bebidas alcohólicas, venta de joyas, adornos, lujos y elementos decorativos	205	8
Demás actividades comerciales	206	7

**ARTÍCULO 74 TARIFAS APLICABLES AL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO:** Los contribuyentes que desarrollen una o varias de las (SIC) de servicio o análogas, liquidaran el gravamen de acuerdo con las siguientes tarifas:

ACTIVIDAD	CÓDIGO	TARIFA POR MIL
Transporte terrestre público automotor	492	7
Construcción de edificios	411	8
Construcción de obras de ingeniería civil	429	8
Actividades de restaurantes, cafeterías y servicios móviles e comida, hotelería y hospedaje, salas de video y de alquiler de videos	561	5
Moteles, amoblados y similares, bares, grilles, discotecas, tabernas, salones de juego y esparcimiento, alquiler de centros de convenciones y recreacionales, casas comerciales, empeño y compraventa	305	7
Actividades postales nacionales	531	6
Actividades de mensajería	532	6
Educación de la primera infancia, preescolar y básica primaria	851	6
Actividades de alojamiento de estancias cortas	851	6
Educación secundaria y de educación formal	852	6
Generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica	351	10
Otros tipos de educación	855	8
Expendio de bebidas alcohólicas para el consumo dentro del establecimiento	563	7
Demás actividades de servicios	306	7

De lo citado, se colige que las tarifas fijadas en el Acuerdo 12 del 07 de diciembre de 2018, que fue expedido por el Concejo del Municipio como órgano competente, determinó las tarifas del impuesto de ICA en un rango de 3 a 10 XMIL. Aspecto que guarda relación con lo dicho en el mismo Estatuto, pues este prevé:

**ARTÍCULO 67. BASE GRAVABLE Y LÍMITES TARIFARIOS:** La base gravable del impuesto de industria y comercio se constituye por la totalidad de los ingresos ordinarios y extraordinarios percibidos en el respectivo año gravable expresados en moneda nacional

Hacen parte de la base gravable los ingresos obtenidos por rendimientos financieros, comisiones, y en general todos los que no estén expresamente excluidos en este artículo

No hacen parte de la base gravable los ingresos correspondientes a actividades exentas, excluidas, o no sujetas, así como las devoluciones rebajas y descuentos, exportaciones y la venta de activos fijos

**Sobre la base gravable definida en este artículo se debe aplicar la tarifa que Determine el consejo (SIC) municipal de la palma siempre respetando estos límites:**

- **Del 2 al 7 por mil (2-7 X1000) para industriales y**
- **Del 2 al 10 por mil (2-10 X1000) para actividades comerciales y de servicios** (énfasis de la Sala)

En este sentido y de una lectura armónica del Estatuto Tributario Municipal, la Sala concluye que las tarifas a aplicar sobre el impuesto de industria y comercio nunca pueden ser inferiores al 2XMIL tanto para las actividades industriales, comerciales y de servicios.

Por lo tanto, nótese que de ser aplicable la medida adoptada por el Alcalde en lo que respecta a las tarifas para las actividades industriales (Cód. 108, 141 y 152), la reducción al 50% implicaría que esta quedaría al 1.5 XMIL, esto es por debajo del límite establecido por el órgano competente de la entidad territorial.

Aunado a esto si bien la tarifa mínima preestablecida fue del 2XMIL, la intención del Concejo Municipal fue que ninguna de las actividades industriales, comerciales y de servicios quedara gravada con tal porcentaje, pues en la regulación inicial, obsérvese, que se aplicó tarifas a partir del 3XMIL, incluso sobre varias actividades (Cód 81, 89, 473 y 351) se determinó una tarifa del 10XMIL.

En este contexto, para la Sala es claro que cuando se hace la implementación de un sistema tarifario proporcional, como lo es en el caso del ICA, el propósito del legislador, que en este caso es el Concejo Municipal, es establecer un gravamen con una tarifa fija, la cual es analizada para cumplir con los fines recaudatorios y aspectos presupuestales propios del Municipio. Así las cosas, la reducción del 50% de la tarifa no resulta proporcional y acorde al deber de contribuir que el mismo Estatuto Municipal establece en el artículo segundo<sup>17</sup> como principio rector del sistema tributario en la entidad, lo que además podría generar un mayor déficit en el presupuesto del municipio, afectando la satisfacción de las políticas públicas necesarias para mitigar la emergencia sanitaria generada por la COVID -19.

En este orden, la Sala no desconoce que el Alcalde tenía potestad para la reducción de las tarifas sobre los impuestos territoriales, siempre y cuando respetara los límites establecidos por el órgano competente, es decir lo señalado por el Concejo en el Acuerdo 012 del 07 de diciembre de 2018 – Estatuto Tributario Municipal; sin embargo, al ser la reducción del 50% de la tarifa preestablecida, se encuentra probado que tal disminución desborda lo señalado

<sup>17</sup> ARTÍCULO 2 PRINCIPIOS DEL SISTEMA TRIBUTARIO: Los parámetros que fundamenta y desarrollan el sistema tributario del Municipio de la Palma, Cundinamarca, se base en los principios de jerarquía de las normas, deber de contribuir, irretroactividad de la ley tributaria, equidad, eficiencia y progresividad, igualdad, competencia material, protección a las rentas, unidad de presupuesto, control jurisdiccional, buena fe, responsabilidad del Estado, legalidad y representación

en el artículo 67 ibídem y por tanto no resulta proporcional, además de afectar el equilibrio presupuestal de la entidad territorial

En conclusión, resulta palmario que la decisión del ente territorial contenida en el artículo primero del Decreto 21 del 25 de marzo de 2020, si bien se efectuó en ejercicio de la potestad señalada en el Decreto Legislativo 461 de 2020, la misma no respeta el principio de proporcionalidad que rige el sistema tributario, los límites preestablecidos por el Concejo Municipal y el equilibrio presupuestal de las rentas municipales. Luego, se declarará la nulidad de este artículo, cuyos efectos se surtirán a partir de la ejecutoria de esta providencia, dado que no se afectarán las situaciones ya consolidadas.

#### **3.2.1.2. Análisis respecto al artículo tercero del Decreto 21 del 25 de marzo de 2020.**

En lo que respecta al artículo tercero del Decreto 21 del 25 de marzo de 2020, el Alcalde municipal señaló que reducía la tarifa mínima a pagar de ICA establecida en el artículo 80 del Estatuto Tributario Municipal a un (1) salario mínimo legal diario vigente.

Para la Sala, la reducción a 1 SMLDV no contraría las potestades otorgadas en el Decreto Legislativo 461 de 2020, ni las disposiciones del Estatuto Tributario de la entidad territorial; por el contrario, pretende un alivio para aquellos comerciantes que debido a la emergencia sanitaria obtuvieron ingresos menores a 12 SMLMV, y por tanto, se fija un menor impuesto a cargo al previamente señalado.

Así las cosas, se considera que la decisión administrativa busca mitigar los efectos negativos que la pandemia ha generado en la economía de los contribuyentes, considerándose un aliciente y estímulo para que los obligados a declarar cumplan con sus deber formal y sustancial, teniendo en cuenta las situaciones particulares de quienes recibieron menos ingresos.

Por lo tanto, la medida adoptada por el Alcalde del municipio de La Palma, Cundinamarca, en el artículo tercero del Decreto 21 del 25 de marzo de 2020 se encuentra ajustada a derecho.

#### **3.2.1.3. Análisis sobre los artículos segundo, cuarto y sexto del Decreto 21 del 25 de marzo de 2020.**

En los artículos segundo y cuarto del Decreto 21 del 25 de marzo de 2020, se modificaron los artículos 78 y 45 del Estatuto Tributario Municipal con el fin de ampliar los términos para el pago del impuesto predial e ICA.

Posteriormente, a través del Decreto 24 del 31 de marzo de 2020 se derogaron los artículos 2 y 4 del Decreto 21 de 2020 argumentando que el Decreto Legislativo 461 de 2020 no facultó a los alcaldes municipales a efectuar directamente tales modificaciones.

En este contexto, se recalca que las entidades territoriales pueden modificar los procedimientos para el recaudo de sus obligaciones, por cuanto esto responde a la máxima expresión de potestad tributaria y autonomía del municipio, tal y como lo establece el artículo 287 de la Constitución Política.

Así las cosas, en esta oportunidad la Sala advierte que la ampliación de términos para el pago del impuesto predial y de ICA, mientras estuvo vigente, se expidió en ejercicio de la potestad tributaria del sujeto activo de la obligación, toda vez que este podía ampliar las fechas para acceder a los beneficios por pronto pago como una medida que estimula el recaudo fiscal y resulta congruente con la crisis económica que afronta el país con ocasión de la COVID-19.

Conforme a lo anterior, para la Sala la modificación del calendario tributario, no contraria las facultades extraordinarias contenidas en el Decreto 461 de 2020, por el contrario, se genera una atenuación de las obligaciones tributarias que guarda relación con la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional.

De otra parte, el artículo sexto del Decreto 21 del 25 de marzo de 2020, el Alcalde hizo alusión a que, una vez vencidos los términos otorgados se aplicarán los beneficios previamente establecidos en el Estatuto Tributario Municipal, en ese sentido como se mencionó que era procedente la ampliación de términos, resulta palmario que una vez superado dicho plazo se retomaran a las disposiciones del Estatuto Tributario; por tanto, se considera ajustado a derecho este artículo.

En suma, lo dispuesto por el Alcalde del municipio de La Palma, Cundinamarca, en los artículos segundo, cuarto, mientras estuvieron vigentes, y sexto del Decreto 21 del 25 de marzo de 2020, referente a la ampliación del término para el pago del impuesto predial y de ICA, se encuentran ajustados a derecho.

### **3.2.2. DESARROLLO DE MEDIDAS EN RAZÓN DEL DECRETO LEGISLATIVO 441 DE 2020**

El Decreto 441 del 2020, se expidió con el fin de garantizar el acceso a los servicios públicos esenciales; razón por la cual, determinó que durante el término de la declaratoria del estado de Emergencia, las prestadoras del servicio público de acueducto que cuenten con suscriptores residenciales en condición de

suspensión y/o corte del servicio, deberían efectuar la reinstalación y/o reconexión de manera inmediata, sin cobro alguno para el usuario; toda vez que este costo debe ser asumido por el prestador del servicio.

Para el análisis del caso, cabe anotar que el prestador del servicio de acueducto en el municipio de La Palma, es el mismo ente territorial, de conformidad con lo reglado en el numeral 5.1 del artículo 5 de la Ley 142 de 1994<sup>18</sup> y el artículo 311 de la Constitución Política<sup>19</sup>.

El Decreto 21 del 25 de marzo de 2020 en el artículo quinto, reiteró lo determinado por el Decreto legislativo 441 de 2020, esto es, que se debe reconectar y/o reinstalar de manera inmediata el servicio de acueducto a los suscriptores residenciales suspendidos y/o cortados, cuyo costo debe ser asumido por el prestador del servicio, es decir, el mismo municipio; así mismo replicó la excepción a la reconexión de aquellos que fueron suspendidos por fraude a la conexión o al servicio. En principio esta medida es adoptada en estricto sentido a la facultad otorgada por el Gobierno, por lo que, en este punto, podría decirse que desarrolla lo ordenado en el Decreto Legislativo.

Ahora, corresponde advertir si lo dispuesto en el acto es acorde con el objetivo de la emergencia, sin que ello implique una grave afectación de los derechos y libertades de las personas; en especial con el hecho de reconectar de manera inmediata y sin cobro del servicio de acueducto a las personas que lo tengan suspendido o cortado por fraude al servicio o a la conexión.

Al respecto considera la Sala que el derecho al agua ha sido identificado por la Corte Constitucional<sup>20</sup> como un derecho fundamental autónomo que encuentra asidero en la cláusula de Estado social de Derecho, en este mismo sentido, la Corte ha reconocido la íntima relación que existe entre el acceso al agua para el consumo, la dignidad humana y la salud de las personas. Partiendo de lo anterior, y atendiendo a la gravedad de la emergencia sanitaria el acceso al agua es fundamental para mitigar, en alguna medida, los efectos de la Pandemia.

<sup>18</sup> **ARTÍCULO 5o. COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS EN CUANTO A LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.** Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos:

5.1. Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, y telefonía pública básica conmutada\*, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio en los casos previstos en el artículo siguiente. (...)

<sup>19</sup> **ARTÍCULO 311.** Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

<sup>20</sup> C. Constitucional, Sentencias T-578 de 1992, C-220 de 2011, T- 218 de 2012, T-199 de 2014, T-103 de 2017, T-398 de 2018

Señalar la excepción de reconexión a quienes les fue cortado el servicio por fraude, constituye un tratamiento diferenciado que si bien en un contexto ordinario tendría un fin constitucionalmente importante e imperioso; no puede decirse lo mismo en el contexto de la emergencia económica, social y ecológica.

Así las cosas, tal y como lo sostuvo la CCJ<sup>21</sup> negar la reconexión del servicio de acueducto a personas porque cometieron fraude resulta en una contradicción directa con los fines que persigue la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica del decreto legislativo 417 de 2020, que se orienta, entre otros fines, a evitar la propagación y el contagio de la pandemia del covid-19 para reducir sus afectaciones tanto a la salud de las personas como en la economía del país. La contradicción se produce porque el lavado de manos, la desinfección de superficies y, en general, el fortalecimiento de las medidas de higiene y sanidad, como principales medidas al alcance de la ciudadanía para protegerse del covid-19 y prevenir su propagación, requieren agua potable. En ese sentido, no puede sostenerse que ese fin mantenga su imperiosidad en el marco de la emergencia sanitaria por la pandemia.

En estas condiciones la medida adoptada por el ente territorial no resulta proporcional para garantizar los derechos fundamentales de TODOS los ciudadanos y el bienestar colectivo. Dado que el acceso al agua no sólo es esencial para que las personas puedan acatar medidas como el confinamiento y seguir adecuadamente todas las recomendaciones sanitarias en relación con el cuidado de su propia salud, sino además para mitigar el riesgo masivo de contagio y, en tal sentido, para evitar el colapso de la red hospitalaria. La suspensión del servicio y la no reconexión a todos los usuarios, sin distinción, durante esta pandemia, pondría en riesgo no sólo la salud y a la vida, como derechos individuales, sino también la salud pública y conduciría al desconocimiento de la Constitución y de las obligaciones derivadas, entre otros instrumentos internacionales, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.<sup>22</sup>

Aunado a lo anterior, la Corte Constitucional<sup>23</sup> al definir sobre la constitucionalidad del Decreto 441 de 2020, por medio del cual el Presidente de la República adoptó disposiciones relacionadas con el servicio público de acueducto y la garantía de acceso al agua, estas guardaban relación directa con las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción; sin embargo estableció:

<sup>21</sup> En la Intervención rendida ante la Corte Constitucional dentro del análisis de constitucionalidad del Decreto 441 de 2020.

<sup>22</sup> Intervención del Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, de la Universidad Externado de Colombia en el control de constitucionalidad del Decreto Legislativo 441 de 2020.

<sup>23</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-154/20. Magistrado Ponente: José Fernando Reyes Cuartas.

90. Es posible además afirmar que la medida es efectivamente conducente para alcanzar esos propósitos. **En efecto, con dicha medida -que además conserva el régimen legal ordinario para este tipo de casos- se reprochan las actuaciones fraudulentas de conexión que afectan, a su vez, la eficiente prestación de los servicios públicos. En adición a ello, realizar tal reproche impide que de las actuaciones contrarias al ordenamiento pretendan los ciudadanos derivar efectos favorables para sus propios intereses.** En suma, excluir del grupo de beneficiarios de la medida de reconexión inmediata y gratuita a los suscriptores cuyo servicio fue suspendido por una actuación fraudulenta, contribuye efectivamente a la materialización de los propósitos señalados.

91. **No obstante, la Corte encuentra que, entre las posibles, el Gobierno eligió, sin ofrecer además una motivación satisfactoria, la medida más restrictiva de los derechos de las personas en el contexto actual. En efecto, la realización de los objetivos perseguidos con la prohibición de reconexión para las personas en situación de fraude puede alcanzarse por medios alternativos, evidentemente menos restrictivos de los derechos a la vida y a la salud de las personas. En efecto y sin que ello implique reemplazar al legislador de excepción en la valoración de las diferentes alternativas, no existe duda que la reconexión inmediata no impide (i) el inicio o continuidad de las acciones encaminadas a definir la responsabilidad por la actuación fraudulenta, ni tampoco (ii) la imposición posterior de las sanciones que correspondan según la ley o el contrato. Sin embargo, condicionar la reconexión al cumplimiento de tales exigencias en el contexto actual, refleja una afectación general y profunda de los derechos de las personas. La Sala estima necesario advertir que el acceso al agua no tiene únicamente una dimensión individual, sino que ella comprende también una dimensión colectiva que implica la necesidad de proteger la salubridad pública y, en esa medida, se encuentra estrechamente vinculada con el artículo 49 de la Constitución. Es por ello imprescindible garantizar un acceso al agua que permita la adecuada protección de la vida y salud de toda la comunidad.**

92. La reconexión, mientras permanezca la emergencia sanitaria, no afecta las posibilidades de acción de los prestadores ni impide que superadas las graves circunstancias actuales adopten las medidas que correspondan. Conforme a lo anterior la medida juzgada sería innecesaria y, por ello, inconstitucional. **Advierte la Corte que lo aquí dicho no implica, en modo alguno, aceptar o legitimar los comportamientos fraudulentos y contrarios a ley de los suscriptores a los que se refiere la disposición. Son incompatibles con el ordenamiento jurídico y deben ser reprochados de conformidad con las reglas en él previstas. De lo que se trata, en esta oportunidad, es de advertir que la urgencia de proteger la vida y la salud de todos frente a una situación imprevista y que demanda medidas urgentes, exige hacer los mejores esfuerzos para garantizar de manera general el acceso al agua.**

(...)

99. Conforme a lo anterior la Corte declarará la inexequibilidad de la expresión “con excepción de aquellos que fueron suspendidos por fraude a la conexión o al servicio” y declarará la exequibilidad de la expresión “sin cobro de cargo alguno” en el entendido de que **esta regla no se aplicará a los suscriptores que fueron suspendidos por fraude a la conexión o al servicio. Ello implica que los prestadores del servicio podrán celebrar posteriormente a la reconexión los acuerdos de pago necesarios. A juicio de la Corte la determinación anterior (i) conserva la decisión del legislador excepcional en aquello que no se opone a la Constitución; (ii) garantiza adecuadamente el acceso al agua dado que no establece condición alguna para llevar a efecto la reconexión en contextos en que su disponibilidad es urgente; y (iii) toma nota de las dificultades que pueden asociarse al pago de la tarifa por reconexión, exigiendo la realización de acuerdos de pago.** (Énfasis de la Sala)

Con lo anterior se asienta la postura de esta Sala, respecto a la excepción señalada en el Decreto 21 del 25 de marzo de 2020 en la reinstalación del servicio de acueducto a los suscriptores a quienes les fue cortado o suspendido por fraude, resulta una medida desproporcional frente al tratamiento de los derechos fundamentales a la salud y a la vida de todos los ciudadanos durante el estado de emergencia.

De otra parte, en lo que respecta a la gratuidad de la reconexión la Corte refirió:

106. Este Tribunal es consciente del significado que para la actividad de los prestadores tiene el correcto reconocimiento de los costos que asumen en la prestación de los servicios. **Dicha circunstancia, sin embargo, no hace inconstitucional la regla bajo examen dado que ella (i) constituye un reflejo del principio de solidaridad en la actividad empresarial en materia de servicios públicos y de la función social de la empresa; (ii) es transitoria y extraordinaria; (iii) no implica el desconocimiento de la obligación principal a cargo de los usuarios; y (iv) no exonera a los suscriptores en situación de fraude del cubrimiento posterior del costo según la regla que quedó definida al examinar el primer inciso del artículo 1º.** (...)

111. En suma, si bien la regla bajo examen implica una carga para los prestadores de servicios públicos, constituye también una válida expresión legislativa de la función social de la propiedad y de la empresa que no se opone a la Constitución. En adición a ello, la disposición prevé una competencia de las entidades territoriales, plenamente compatible con la Constitución, en virtud de la cual podrán disponer la realización de aportes a efectos de cubrir los costos con fundamento en las responsabilidades de naturaleza constitucional y legal previstas en esta materia.

Bajo el anterior análisis, la Corte Constitucional declaró exequible la expresión “sin cobro de cargo alguno” en el entendido de que esta regla no se aplicará a los suscriptores que fueron suspendidos por fraude a la conexión o al servicio, toda vez que, como ya se mencionó el Municipio como entidad prestadora deberá celebrar los acuerdos de pago con estos suscriptores.

En consecuencia, la medida adoptada sobre la prestación del servicio público si bien se encuentra dentro de los límites que señaló el gobierno en Decreto Legislativo 441 en comento; lo cierto es que, la excepción referida no resulta idónea, proporcional y necesaria para contrarrestar los efectos nocivos de la pandemia en el contexto de la emergencia sanitaria.

Así las cosas, el aparte del artículo quinto del Decreto 21 del 25 de marzo de 2020 en el que se ordenó la reinstalación de manera inmediata el servicio de acueducto a los suscriptores residenciales suspendidos y/o cortados, cuyo costo debe ser asumido por el prestador del servicio se encuentra ajustado a derecho; sin embargo, no sucede lo mismo con la excepción a la reconexión de aquellos que fueron suspendidos por fraude a la conexión o al servicio, por cuanto desconoce que este tipo de medidas cobran una importancia particular en el desarrollo de la

emergencia, pues del suministro de agua dependen no sólo la salud y la vida de los individuos, sino también la mitigación de la pandemia. Razón por la cual, esta excepción será declarada nula, siendo obligación del municipio reconectar o reinstalar el servicio de acueducto de manera inmediata a los suscriptores residenciales, sin distinción alguna y sin cobro en este momento, para los suscriptores residenciales que fueron suspendidos por fraude a la conexión o al servicio. Una vez superada la emergencia el prestador del servicio podrá reclamar el costo de la reconexión los suscriptores residenciales que fueron suspendidos por fraude a la conexión o al servicio, en los términos que lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia previamente referida.

### **3.2.3. ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS EN EL DECRETO 24 DEL 31 DE MARZO DE 2020**

En este punto, el Decreto 24 del 31 de marzo de 2020 en el artículo primero derogó los artículos segundo y cuarto del Decreto 21 del 25 de marzo de 2020, facultad que como ya se mencionó, corresponde al ejercicio de la potestad y autoridad tributaria que tiene para efectuar modificaciones al calendario y procedimiento de recaudo, por lo tanto esta medida se encuentra ajustada a derecho

De otra parte, el artículo segundo del Decreto 24 de 2020 dejó vigentes las demás disposiciones del Decreto 21 de 2020, es decir los artículos primero, tercero, quinto y sexto.

La Sala considera que ese segundo artículo deberá ser declarado ajustado a derecho, salvo en lo que respecta a dejar vigente el artículo primero del Decreto 21 del 25 de marzo de 2020, como quiera que no puede quedar en el ordenamiento jurídico, medidas que se han encontrado ilegales pues se reitera que lo dispuesto en el artículo primero no se ajustó a derecho al ser una reducción de tarifas desproporcionada.

### **CONCLUSIÓN**

En suma, la Sala únicamente declarará la nulidad del artículo primero del Decreto 21 del 25 de marzo de 2020, por desconocer el principio de proporcionalidad del sistema tributario. Se advierte que los efectos de la anulación serán una vez quede ejecutoriada esta providencia, pues no se afectarán las situaciones ya consolidadas.

Las demás disposiciones se declaran ajustadas a derecho, de conformidad con las observaciones realizadas en las consideraciones por cada uno de los artículos estudiados.

Finalmente, en sesión extraordinaria de la Sala Plena del Tribunal llevada a cabo el día 30 de marzo del año en curso, se determinó que para efectos del trámite del denominado control inmediato de legalidad de los actos administrativos generales dictados por gobernadores y alcaldes en el marco del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Presidente de la República mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y previsto en los artículos 136 y 151 numeral 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por razones de economía y celeridad procesales las sentencias serán suscritas por la Presidenta del Tribunal y el respectivo magistrado ponente del proceso, acompañada la providencia de una certificación expedida por aquella acerca de los magistrados que participaron en la adopción de la decisión lo mismo que de la relación de las aclaraciones y salvamentos de voto emitidos por los integrantes de la corporación en cada caso.

**En consecuencia, a Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,**

**RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLÁRESE LA NULIDAD** del artículo primero del Decreto 21 del 25 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del Municipio de La Palma, Cundinamarca, de conformidad con las razones expuestas en la presente providencia y con efectos a partir de la ejecutoria de la misma.

**SEGUNDO: DECLÁRESE AJUSTADO A DERECHO** el artículo quinto del Decreto 21 del 25 de marzo de 2020 salvo la expresión “*con excepción de aquellos que fueron suspendidos por fraude a la conexión o al servicio.*” Lo anterior, de conformidad con las razones expuestas en la presente providencia.

**TERCERO:** En lo demás, **DECLÁRESE AJUSTADO A DERECHO** las disposiciones que no fueron declaradas nulas del Decreto 21 del 25 de marzo de 2020.

**CUARTO: DECLÁRESE AJUSTADO A DERECHO** el Decreto 24 del 31 de marzo de 2020 proferido por el alcalde del Municipio de La Palma, Cundinamarca, salvo lo que respecta a dejar vigente el artículo primer del Decreto 21 del 25 de marzo de 2020, de conformidad con las razones expuestas en la presente providencia.

**QUINTO:** Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación **NOTIFÍQUESE** la presente providencia al Alcalde del Municipio de La Palma, Cundinamarca, al correo [notificacionjudicial@lapalma-cundinamarca.gov.co](mailto:notificacionjudicial@lapalma-cundinamarca.gov.co) adjuntándole copia de la presente providencia.

**SEXTO:** Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación **NOTIFÍQUESE** al Agente Delegado del Ministerio Público, Dr. Nelson Javier Lota Rodríguez, Procurador Judicial 3 Delegado para Asuntos Administrativos, asignado al Despacho, a la dirección electrónica [procjudadm3@procuraduria.gov.co](mailto:procjudadm3@procuraduria.gov.co) adjuntándole copia de la presente providencia.

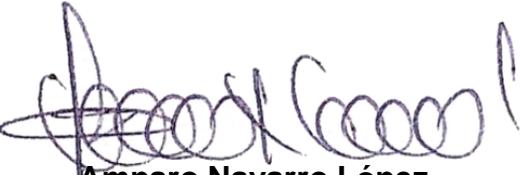
**SÉPTIMO:** Por la Secretaría General de esta Corporación, **PUBLÍQUESE** esta sentencia en la página web de la Rama Judicial, en el espacio de “Medidas COVID19”, habilitado para cargar la información en la sección de “Control Automático de Legalidad Tribunales Administrativos”

Por lo tanto se colige que el derecho de acción al ser inherente al sujeto, como lo sería un derecho constitucional, se encuentra presente en todo momento; en tanto la pretensión, por ser una declaración de voluntad, su manifestación depende de la aspiración personal del sujeto y de su configuración como expectativa a satisfacer a través de los medios de control referidos en el CPACA

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Discutida y aprobada en la Sala Plena virtual de la fecha**

  
**Mery Cecilia Moreno Amaya**  
**Magistrada Sustanciadora**

  
**Amparo Navarro López**  
**Presidente.**