

República de Colombia



Rama Judicial

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN CUARTA
SUBSECCIÓN “B”**

Bogotá, D. C. tres (3) de noviembre de dos mil veinte (2020)

Radicación nro. 25000 23 15 000 2020 00615 00
Acto a control: Decreto 037 de 26 de marzo de 2020
Autoridad Municipio de Tocaima Alcaldía Municipal
administrativa:
Naturaleza del Asunto: Control Inmediato de Legalidad

Magistrada Ponente:
Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA

S E N T E N C I A

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca a realizar el juicio de legalidad del Decreto 037 de 26 de marzo de 2020 expedido por el **Alcalde del MUNICIPIO DE TOCAIMA** (Cundinamarca) por medio del cual se modificaron las fechas de vencimiento para el pago de los tributos territoriales del Impuesto predial Unificado e Industria y Comercio con ocasión a la calamidad pública ocasionada por la pandemia COVID – 19, acto del cual se avocó el procedimiento de Control Inmediato de Legalidad por parte del despacho de la magistrada hoy ponente por medio de auto de 3 de abril del que corre.

I. ANTECEDENTES:

El día 12 de marzo de 2020, mediante la **Resolución N 385 del MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL** fue declarada la emergencia sanitaria a causa del coronavirus COVID 19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus.

Posteriormente, el señor Presidente de la República con la firma de todos sus ministros y al amparo del artículo 215 de la Constitución Política¹ dictó el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020** por medio del cual declaró el «*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días a partir de su vigencia* y el cual rige a partir de su publicación. En atención a la prenotada declaratoria del Estado de Excepción, el Gobierno Nacional ha expedido varios decretos legislativos con el fin de adoptar todas las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación del COVID-19 (Coronavirus), y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

Al día siguiente, **18 de marzo de 2020**, el señor Presidente de la República con la firma de los Ministros del Interior y de Defensa Nacional profirió el **Decreto 418** en el cual establece que está en su cabeza la dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 e impartió instrucciones, señalando que sus actos y órdenes son de aplicación inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes. A la vez, determinó que las instrucciones, los actos y órdenes

¹ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA. 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 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.

de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes. También estableció que las disposiciones que para el manejo del orden público expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, deberán ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República. Con el mismo propósito, ordenó que las instrucciones, actos y órdenes emitidas por gobernadores, alcaldes distritales y municipales, deben ser coordinados previamente con la fuerza pública en la respectiva jurisdicción. Finalmente, mandó que tales actos dictados en materia de orden público deben ser comunicados de manera inmediata al Ministerio del Interior.

Posteriormente, el Presidente de la República expidió el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”*, por lo que (i) ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia desde el 25 de marzo hasta el 13 de abril de 2020 y (ii) ordenó a los gobernadores y alcaldes que adoptaran las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento.

Correlativamente, el **ALCALDE DEL MUNICIPIO DE TOCAIMA** (Cundinamarca) en ejercicio de su función administrativa y en el marco del citado estado de excepción decretado por el Gobierno Nacional, profirió el **Decreto 037 de 26 de marzo de 2020** y lo remitió a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca con el fin de someterlo al trámite de control inmediato de legalidad y en cumplimiento de lo previsto en el artículo 136 del Código de Procedimiento

-4-
Radicación No.: 250002315000-2020-00615-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE TOCAIMA
SENTENCIA

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En el que se dispone:

“ARTICULO PRIMERO: Ampliar para el año 2020 y/o mientras el país se encuentra en estado de emergencia las fechas para el pago con descuento de los impuestos Predial Unificado así:

- 1.- Descuento del diez por ciento (10%) a todos aquellos contribuyentes que cancelen su impuesto predial hasta el último día hábil del mes de mayo de 2020.
2. Descuento del cinco por ciento (5%), a todos aquellos contribuyentes que cancelen su impuesto predial, hasta el último día hábil del mes de junio de 2020.
3. Durante el mes de Julio del año 2020 no habrá descuento ni se causarán intereses de mora.

PARAGRAFO: A partir del 1° de Agosto del 2020, se cobrarán intereses de mora, conforme al porcentaje que fije el gobierno, según lo establecido en el artículo 3 de la Ley 788 de 2002.

ARTÍCULO SEGUNDO: Los contribuyentes del Impuesto de Industria y Comercio podrán declarar y pagar hasta el último día hábil del mes de mayo del año 2020, la declaración del impuesto generado de la vigencia inmediatamente anterior. A partir del primero (1) de junio se generarán sanciones e intereses moratorios por el no cumplimiento de la obligación.

ARTÍCULO TERCERO: Remitir este acto administrativo al Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca para lo que respecta al control inmediato de legalidad en virtud de lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1427 de 2011”.

Por auto de tres (03) de abril de dos mil veinte (2020), el despacho presidido por la magistrada NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA avocó el conocimiento del presente trámite, ordenó las notificaciones al ALCALDE MUNICIPAL DE TOCAIMA y al MINISTERIO PÚBLICO respectivamente y fijó la publicación de la existencia de esta causa judicial a través de la página www.ramajudicial.gov.co con el fin de que cualquier ciudadano

interviniera para defender o impugnar la legalidad del decreto objeto de control inmediato de legalidad.

II. INTERVENCIONES:

En cumplimiento de lo prescrito en el numeral 2 del artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se fijó aviso sobre la existencia del proceso en la plataforma electrónica del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y en la sección denominada “Medidas COVID19” de la página web de la Rama Judicial, sin que dentro del término de los diez (10) días se hayan presentado intervenciones por parte de la ciudadanía o de la Alcaldía del Municipio de Tocaima.

2.1. MINISTERIO PÚBLICO

En respuesta remitida por el correo electrónico del despacho el 14 de mayo de 2020, la PROCURADORA 131 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS, doctora DIANA JANETHE BERNAL FRANCO rindió concepto con las siguientes razones:

En primer lugar, se refirió a los presupuestos que deben tenerse en cuenta para efectuar el control inmediato de legalidad, a saber: **1.)** Que se trate de un acto de contenido general. **2.)** Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y **3.)** Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

Sostiene que el Decreto 037 del 26 de marzo de 2020 es un acto administrativo de carácter general que fue expedido por el Alcalde Municipal de Tocaima en ejercicio de sus funciones como máxima autoridad administrativa del municipio y de policía, a la luz de lo dispuesto en las conferidas por el artículo 209 y numeral 3° del artículo 315 de la Constitución Política, el Artículo 2.8. 8.1 .4. 3 del Decreto 780 de 2016, el artículo 12 de la Ley 1523 de 2012 y el Acuerdo 24 del 2016 y demás normas concordantes, al decir que las medidas adoptadas no se sustentan en la declaratoria del estado de excepción de que trata el artículo 215 de la Constitución Política, sino en razón a disposiciones normativas expedidas por el Legislador.

Precisa que, aunque dentro de los considerandos del acto analizado se cita el Decreto 457 de 2020, este no reviste la naturaleza de Decreto Legislativo, teniendo en cuenta que el Presidente invoca al expedirlo las facultades Constitucionales y legales en especial que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016.

Anota que las medidas que se adoptan a través de decretos legislativos suponen la inexistencia o insuficiencia de medidas ordinarias en el ordenamiento jurídico que tornan procedente el ejercicio de las atribuciones excepcionales para conjurar los efectos derivados de la situación de anormalidad.

Igualmente, señala que si bien dentro de los considerandos del acto analizado se cita el Decreto Presidencial 417 de 2020, resulta claro que las medidas adoptadas por el alcalde se decretaron en virtud de lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012 y los Decretos Departamentales que declararon la alerta amarilla; y no en desarrollo de un decreto de carácter

legislativo, por lo que, concluye, no tienen una relación directa con la génesis de la declaratoria del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica.

Por lo anterior, asegura que el decreto municipal objeto de estudio no es pasible del medio de control inmediato de legalidad, toda vez que no fue expedido como desarrollo de alguno de los decretos legislativos, ni de su contenido se desprende alguna motivación que permita inferir que existe una relación de causalidad con los mismos, razones por las cuales debe proferirse decisión inhibitoria o debe declararse la improcedencia del medio de control.

III. CONSIDERACIONES:

3.1. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL.

El artículo 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción -Ley 137 de 1994- dispone:

“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. (Destaca la Sala).”

Nótese como el legislador en la normativa transcrita dispuso someter ante

la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a control inmediato de legalidad las actuaciones de carácter general que se dicten en ejercicio de función administrativa durante los estados de excepción y como desarrollo de los decretos legislativos, instrumento jurídico de inmediata y expedita aplicación, los cuales deben ser remitidos por las autoridades competentes dentro de las 48 horas siguientes a su expedición.

Esa preceptiva normativa fue reproducida íntegramente en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011², 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.

Por su parte, el numeral 14 del artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo³ prescribe que el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general expedidos por autoridades departamentales y municipales en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los decretos legislativos **expedidos en los Estados de Excepción serán de conocimiento en única instancia de los tribunales administrativos del lugar donde se expidan**; siendo el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el

² **ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

³ **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.

competente para conocer del trámite de los controles de legalidad respecto de los actos de carácter general proferidos por las autoridades administrativas de los municipios de Cundinamarca y por el Gobernador de este departamento que cumplan los presupuestos prescritos por el artículo 136 ibídem.

En los términos de los numerales 1° y 6 del artículo 185 del CPACA⁴, la decisión de legalidad del acto general sometido a control debe ser proferida por la Sala Plena de la respectiva corporación.

Así, en el caso de autos, teniendo en cuenta que el acto administrativo objeto de estudio fue proferido por una autoridad administrativa del MUNICIPIO DE TOCAIMA, ente territorial circunscrito al Departamento de Cundinamarca donde tiene jurisdicción este Tribunal, se advierte, desde su origen esta corporación es competente para conocer del mecanismo de control determinado en las Leyes 137 de 1994 y 1437 de 2011 por lo cual procede a verificar la correspondencia de los actos objeto de control con las normas constitucionales y legales que rigen la materia.

3.2 REGIMEN JURÍDICO DE LOS ACTOS EXPEDIDOS COMO DESARROLLO DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN

La Constitución Política consagra y regula la facultad que tiene el señor Presidente de la República para que mediante decreto legislativo con la

⁴ **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:

firma de todos sus ministros declare el estado de excepción en el territorio nacional, frente a situaciones perfectamente diferenciables entre sí: (i) Estado de Guerra Exterior (art. 212 C.P.), (ii) Estado de Comoción Interior (art. 213íbidem) y (iii) el Estado de Emergencia (art. 215 ejusdem)⁵. Este instrumento jurídico le otorga potestades extraordinarias al Gobierno nacional frente a situaciones que representan un peligro para la comunidad y que lo facultan de poderes superiores a los que la Constitución Política y la ley le otorgan en tiempos ordinarios de normalidad, lo cual le permite adoptar medidas restrictivas a derechos y libertades garantizados por la misma Carta Superior de Derechos sin que, en todo caso, se pueda afectar su núcleo esencial⁶. Las circunstancias de orden público deben ser de tal gravedad que no pueden ser conjuradas a través de los medios ordinarios de control con que cuenta el Estado.

Tratándose del Estado de Emergencia, la Carta Política en el artículo 215 ídem prescribe que su declaratoria es procedente siempre que ocurran las siguientes circunstancias, a saber:

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 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

⁵ C-702 de 2015.

⁶ LÓPEZ GUERRA Luis, Introducción al derecho constitucional, Tirant Lo Blanch, Valencia. 1994, página 84.

-11-
Radicación No.: 250002315000-2020-00615-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE TOCAIMA
SENTENCIA

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.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas” (Negrilla fuera de texto)

Nótese que la autorización al señor Presidente de la República para declarar el Estado de Emergencia ya sea económica, ecológica o social que son los supuestos de hecho que subyacen en mentada norma constitucional, se la otorga el Poder Constituyente de 1991 cuando se producen hechos que perturben o amenacen perturbar de manera grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país **o que constituyan grave calamidad pública** como es la existencia de la pandemia COVID19. Mediante tal declaración, el primer mandatario podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos y podrá establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

Con todo, la mentada potestad extraordinaria también encuentra límites en su aplicación, pues el estado exceptivo de emergencia solo se puede declarar por períodos hasta de treinta días, que sumados no podrán exceder noventa días en el año calendario, durante los cuales se encuentra autorizado constitucionalmente para adoptar medidas que inexorablemente deben referirse a materias relacionadas directa y específicamente con la situación de emergencia, las cuales dejan de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso les otorgue carácter permanente.

La Corte Constitucional en Sentencia C 466-2017 en lo que respecta a la exequibilidad del decreto legislativo que declara el Estado Exceptivo de Emergencia⁷, ha precisado que debe cumplir determinados requisitos formales y materiales sin los cuales no es posible la implementación de la medida extraordinaria. Al respecto, expresa:

“34. El artículo 215 de la Constitución prescribe que la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica solo puede llevarse a cabo “por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario”. A su vez, la misma disposición prevé que los decretos legislativos en el marco del Estado de Emergencia tendrán fuerza de ley y deberán ser (i) motivados, (ii) firmados por el Presidente y todos los Ministros, (iii) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, (iv) referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, y, finalmente, (v) podrán, de forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes, los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente”. (Resalta la Sala)

En la misma sentencia, la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de los requisitos formales y materiales expresa:

“En el caso de las medidas adoptadas bajo el Estado de Emergencia, le corresponde a la Corte verificar el cumplimiento de los requisitos formales y materiales de cada Decreto legislativo tal como se hará a continuación.

Le corresponde a la Corte verificar los siguientes requisitos de forma:

(i) que el decreto legislativo haya sido dictado y promulgado en desarrollo del decreto que declaró el estado de Emergencia; (ii) que el decreto lleve la firma del Presidente de la República y de todos los ministros del despacho, (iii) que hubiere sido expedido dentro del término de vigencia del Estado de Emergencia, y (iv) que se encuentre debidamente motivado, con el señalamiento de las razones o causas que condujeron a su expedición

[...]

*En lo que respecta a los **requerimientos de orden sustancial o material**, es deber de esta Corporación establecer: (i) si existe una relación directa y específica entre las medidas adoptadas en el respectivo decreto y las causas de la perturbación o amenaza que justificaron la declaratoria del Estado de Emergencia (juicio de conexidad); (ii) si cada una de las medidas adoptadas se encuentran directa y específicamente dirigidas a conjurar la situación de crisis y a evitar la*

Radicación No.: 250002315000-2020-00615-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE TOCAIMA
SENTENCIA

*extensión de sus efectos (**juicio de finalidad**); (iii) si en los decretos legislativos se expresaron las razones que justifican las diferentes medidas y si éstas son necesarias para alcanzar los fines que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia (**juicio de necesidad**); (iv) si las medidas adoptadas guardan proporción con la gravedad de los hechos que se pretenden superar (**juicio de proporcionalidad**); y finalmente, (v) cuando a través de las medidas se modifiquen o deroguen normas con fuerza de ley, si allí se expresaron las razones por las cuales las disposiciones suspendidas son incompatibles con el respectivo estado de excepción (**juicio de incompatibilidad**).*

Adicionalmente, también le compete al juez constitucional constatar, con motivo de las medidas tomadas en los decretos legislativos que desarrollan el Estado de Emergencia, y cuando haya lugar a ello: (i) que las posibles limitaciones a los derechos y libertades, de haber sido tomadas, no afecten su núcleo esencial y se adopten en el grado estrictamente necesario para lograr el retorno a la normalidad; (ii) que las mismas no entrañen discriminación alguna fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica; (iii) que no suspendan los derechos humanos ni las libertades fundamentales, (iv) que no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado, (v) que no supriman ni modifiquen los organismos y funciones básicas de acusación y juzgamiento, y (vi) que tampoco desmejoren los derechos sociales de los trabajadores⁸. (Subraya fuera de texto)

Ahora, también se ha decantado vía jurisprudencial que **en los estados de excepción existen dos clases de decretos: i) los declarativos del estado de excepción y ii) los decretos que desarrollan esas facultades excepcionales⁹**, los cuales son pasibles del control judicial constitucional por parte de la Corte Constitucional¹⁰. A vez, con fundamento en el decreto que declara el estado de excepción y en los que lo desarrollan, **las autoridades administrativas pueden expedir actos administrativos generales que desarrollen y reglamenten los decretos con fuerza de ley adoptados en el estado de excepción**, los cuales como ya fue precisado, deben ser sujetos de control inmediato de legalidad por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa en los términos del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en

⁸ C-702 de 2015.

⁹ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Auto de 29 de abril de 2020. C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto

¹⁰ Artículo 215 de la Constitución Política, Parágrafo .

concordancia con el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Es así que, sin perjuicio del control político que le corresponde ejercer al Congreso, el ordenamiento jurídico ha dispuesto también mecanismos de control judicial a todas las actuaciones expedidas por el Ejecutivo con ocasión y durante la imposición de un régimen de excepción en aras de asegurar que las medidas que se tomen durante dicho estado no desborden los poderes otorgados, se mantenga la racionalidad del orden instituido y el respeto por los derechos y garantías fundamentales consagrados en la Carta Política¹¹.

Con relación a las acciones de control sobre los actos emanados de las autoridades administrativas en virtud de los estados de excepción, la Corte Constitucional en la sentencia C-179 de 1994 ha señalado lo siguiente¹²:

“Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.

Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales¹³” (la negrilla es del tribunal). ”

¹¹ Sentencia C-135 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹² Mediante esta sentencia, la Corte Constitucional realizó el control previo de constitucionalidad de la Ley 137 de 1994 – Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

Nótese que el control inmediato de legalidad para los actos de carácter general proferidos por las autoridades en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción busca reforzar los fines prohijados con el control automático de constitucionalidad que se realiza a los decretos con fuerza de ley, es decir, que se mantenga la racionalidad del orden instituido y, por ende, que las autoridades administrativas no se excedan en sus atribuciones legales con ocasión de la situación de anormalidad. En efecto, el Consejo de Estado respecto a la finalidad del control inmediato de legalidad a las actuaciones de la administración ha puntualizado¹⁴:

*“Sobre el particular y como bien lo ha recalcado esta Corporación¹⁵, la Ley 137 de 1994 pretendió “instaurar un mecanismo de control automático de legalidad de los actos administrativos que opere de forma independiente de la fiscalización que lleva a cabo la Corte Constitucional respecto de la constitucionalidad de los decretos legislativos que les sirven de fundamento, **mecanismo aquél que funge como una garantía adicional de los derechos del ciudadano** y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del Ejecutivo durante los estados de excepción (letra e) del artículo 152 constitucional)”*.

En efecto, se trata nada más y nada menos que de un mecanismo que tiene como propósito verificar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en ejercicio de esa función administrativa se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos.

Se debe pues analizar la existencia de la relación de conexidad entre las medidas adoptadas dentro del acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, así como su conformidad con las normas superiores en que se fundamenta.

Entonces, éste supone el examen de lo relativo a la “competencia de la autoridad que lo expidió, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas

¹³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, Rad.: 2010 – 00196, Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

¹⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 15 de octubre de 2013. C.P. Marco Antonio Velilla

¹⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 20 de octubre de 2009, Rad.: 2009 – 00549, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

expedidas en el marco del estado de excepción¹⁶”(la negrilla es del tribunal).

Ahora bien, respecto de las características que reviste el mecanismo de control previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹⁷, también el Máximo Tribunal Administrativo reitera:

*“En oportunidades anteriores, la Sala ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes: **Es un proceso judicial** porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial. Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado. **Es autónomo**, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan. **Es integral**, por cuanto es un juicio en el que se 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 para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción. En principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. Sin embargo, **debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137. (Resalta la Sala).**”*

Así, teniendo en cuenta que el control inmediato de legalidad comporta un análisis (i) autónomo (es independiente al efectuado por la Corte Constitucional),

¹⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, Rad.: 2010 – 00196, Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

¹⁷ Sent. 5 de marzo de 2012, M.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Exp. Rad. 11001-03-15-000-2010-00369 (CA). Consejo de Estado- Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

(ii) automático e inmediato (la autoridad debe remitir una vez expedido el acto al juez administrativo, so pena de que su estudio se realice oficiosamente), (iii) integral (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 jurídicas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas) que se materializa mediante una sentencia, por lo cual comporta el adelantamiento de un proceso judicial.

En atención al marco normativo expuesto y como quiera que este Tribunal es competente para decidir sobre la legalidad del Decreto 037 de 26 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de TOCAIMA en los términos del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con el artículo 136 del CPACA, se realizará su confrontación con las disposiciones contenidas en los decretos legislativos, así:

3.3. LEGALIDAD DEL DECRETO 037 DE 2020. CASO CONCRETO

El Alcalde del **MUNICIPIO DE TOCAIMA** remitió a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca con el fin de someter al trámite de control inmediato de legalidad el **Decreto 037 de 26 de marzo de 2020**, “*POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LAS FECHAS DE VENCIMIENTO PARA EL PAGO DE LOS TRIBUTOS TERRITORIALES DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO E INDUSTRIA Y COMERCIO EN EL MUNICIPIO DE TOCAIMA – CUNDINAMARCA POR LA CALAMIDAD PÚBLICA OCASIONADA POR LA PANDEMIA COVID-19*”, el cual expidió el burgomaestre durante el estado de excepción de emergencia sanitaria, económica y ecológica, decretado el pasado 17 de marzo.

Ahora bien, como quiera que en el sub judice no hay demanda que pretensione el control inmediato de legalidad, el tribunal emprenderá el examen de los requisitos de procedibilidad y de fondo, abarcando este último el bloque normativo que sirve de contexto y fundamento al acto administrativo general de que se trata.

3.3.1. ACREDITACIÓN DE LOS REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD

Desde el punto de vista formal los decretos que expiden los gobernadores y alcaldes para implementar las medidas administrativas en sus territorios durante el estado de excepción deben acompasarse con las mismas exigencias que deben cumplir los decretos legislativos mediante los cuales se adoptan medidas para conjurar la crisis con respecto del decreto legislativo que declara el estado de excepción.

Para puntualizar, de conformidad con lo normado en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹⁸ y artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹⁹, los requisitos de procedibilidad se subsumen a los siguientes:

1. Que los actos sean de carácter general.
2. Que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa.

¹⁸ 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.

¹⁹ “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.

3. Que los actos sean proferidos como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción.

En relación con los requisitos en mención, la Sala verifica que el Decreto 037 de 26 de marzo de 2020 está suscrito por el alcalde del MUNICIPIO DE TOCAIMA, fue expedido durante el límite temporal del estado de excepción declarado mediante el DECRETO LEGISLATIVO 417 de 17 de marzo de 2020.

Ahora, con el propósito de definir si el decreto en análisis fue proferido en desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, procede la Sala a realizar las siguientes precisiones:

El tribunal verifica que el Decreto 037 de 26 de marzo de 2020 desde su preámbulo anuncia que se apoya en las disposiciones **Constitucionales** y Legales, en especial las que le confiere los artículos 209 y 315 (numeral 6) de la Constitución Política, 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016 y 12 de la Ley 1523 de 2012, así como el Acuerdo 24 de 2016 (Estatuto Tributario del municipio de Tocaima).

Así mismo, el Alcalde del MUNICIPIO DE TOCAIMA invocó como fundamentos jurídicos:

- El Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020 (Por el cual el señor Presidente de la República con la firma de todos sus ministros declara el Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica en todo el territorio Nacional).
- El Decreto Legislativo 457 de 22 de marzo de 2020 (Por el cual el señor Presidente de la República imparte instrucciones a los señores gobernadores y alcalde con motivo de la emergencia sanitaria generada por la

-20-
Radicación No.: 250002315000-2020-00615-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE TOCAIMA
SENTENCIA

pandemia del Coronavirus COVID 19 y para el mantenimiento del orden público)

- El Decreto 140 de 16 de marzo de 2020 (Por el cual el Gobernador de Cundinamarca declaró la situación de calamidad pública en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones).
- El Decreto 156 de 20 de marzo de 2020 (Por el cual el Gobernador de Cundinamarca declaró la urgencia manifiesta en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones).
- El Decreto 034 de 29 de marzo de 2020 (Por el cual el señor Alcalde declaró la situación de calamidad pública el municipio de Tocaima y se dictan otras disposiciones).
- El Decreto 035 de 20 de marzo de 2020 (Por el cual el Alcalde de Tocaima declaró la urgencia manifiesta en el municipio de Tocaima y se dictan otras disposiciones).

Los motivos invocados en el Decreto 037 de 2020 se contraen a:

Que conforme a las cifras existentes en el país se evidencia que el 42,4% de los trabajadores e Colombia laboran por cuenta propia y el 56,4% no son asalariados. Que los ingresos de este tipo de trabajadores y sus dependientes dependen de su trabajo diario y esta actividad se ha visto restringida por las medidas necesarias para controlar el escalamiento de la pandemia. Que son hogares vulnerables al no contar con mecanismos para reemplazar los ingresos que dejarán de percibir por causa de las medidas sanitarias.

Que también consideró el Decreto Presidencial que, de acuerdo con los cálculos del Ministerio de Hacienda, la situación actual y la crisis que se está presentando significa un *“cambio abrupto en el panorama fiscal que puede repercutir en la estabilidad del país”*.

(...)

Que conforme lo cita el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional ordenó Aislamiento Preventivo Obligatorio o Cuarentena... limitando totalmente la libre circulación de personas y de vehículos durante el periodo de tiempo establecido y como medida para enfrentar la pandemia con las excepciones previstas en el artículo 3 del referido decreto, afectando notablemente la economía del país, en tanto el flujo de dinero no será constante debido a la casi paralización de económica (sic) local debido a los cierre (sic) de establecimientos, aislamiento de trabajadores y poco comercio.

(...)

Que con el objeto de asegurar un eficiente cumplimiento tributario y vistas la (sic) crisis que actualmente atraviesa el territorio nacional y municipal, en cuanto a los impuestos Predial Unificado y de Industria y Comercio, se hace necesario modificar las fechas de plazos establecidos para la presentación y pago con descuento de los impuestos mencionados.

Que en consecuencia se requiere aplazar las fechas los plazos para brindar tranquilidad y certeza jurídica no solo a la Administración Tributaria Municipal en el ejercicio del control tributario a su cargo sino también a los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones formales y sustanciales de presentación y pago de los Impuestos Predial Unificado con descuento y de Industria y Comercio sin intereses, administrado por el Gobierno del Municipio de Tocaima.

Esos puntos de apoyo circunstanciales y normativos le sirvieron al alcalde del MUNICIPIO DE TOCAIMA para:

- **AMPLIAR** las fechas para el pago con descuento del impuesto predial unificado, así:
 1. Descuento del diez por ciento (10%) a todos aquellos contribuyentes que cancelen su impuesto predial hasta el último día hábil del mes de mayo de 2020.
 2. Descuento del cinco por ciento (5%), a todos aquellos contribuyentes que cancelen su impuesto predial, hasta el último día hábil del mes de junio de 2020.
 3. Durante el mes de julio del año 2020 no habrá descuento ni se causarán intereses de mora.

A partir del 1° de Agosto del 2020, se cobrarán intereses de mora, conforme al porcentaje que fije el gobierno, según lo establecido en el artículo 3 de la Ley 788 de 2002.

- **AMPLIAR** la fecha para declarar y pagar el impuesto de industria y comercio de la vigencia inmediatamente anterior hasta el último

día hábil del mes de mayo de 2020, con la advertencia de que a partir del primero (1°) de junio se generarán intereses y sanciones por el incumplimiento de la obligación tributaria.

Es así, que del texto del acto administrativo que ahora ocupa la atención de la Sala invoca como fundamentos lo dispuesto en los Decretos 417 de 17 de marzo de 2020 y 457 de 22 de marzo de 2020, como soporte normativo para la decisión.

A ese respecto, si bien el **Decreto 457 de 22 de marzo de 2020**, fue expedido por el Presidente de la República una vez que fue declarada la Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio, no por ello se puede concluir que se trata de un decreto legislativo, toda vez que fue proferido en ejercicio de sus facultades Constitucionales y legales conferidas por el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 Constitucionales y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, según los cuales al primer mandatario le corresponde (i) como *jefe de gobierno* conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado, (ii) ejercer la *función de policía* para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas y los deberes, (iii) tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, la ley y el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, e (iv) impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer convivencia. De igual forma, instituyen que (i) el gobernador es agente del presente la República para el mantenimiento de orden público y (ii) que es atribución de los alcaldes conservar el orden público en su municipio de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República.

Radicación No.: 250002315000-2020-00615-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE TOCAIMA
SENTENCIA

En ese contexto de las funciones que la Constitución atribuye al Gobierno Nacional, la conclusión a la que se llega es que el Decreto 457 no ostenta la naturaleza de Decreto Legislativo, puesto que fue dictado en ejercicio de las potestades policivas que la Constitución y la ley le otorgan al Presidente de la República, al tiempo que no fue suscrito por todos los ministros que conforman el Gabinete Presidencial, incumpléndose así con uno de los requisitos de este tipo de decretos.

De modo que, se arriba, el aludido decreto presidencial tiene el carácter de ordinario, frente a lo cual no procede el control inmediato de legalidad sino el medio de control de simple nulidad, de conformidad con el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que puede ser ejercido por cualquier persona con el fin de cuestionar su legalidad

Lo anterior guarda consonancia con lo dicho en providencia del Consejo de Estado de 26 de junio de 2020²⁰, en la que se abstiene de avocar el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, por comportar un decreto ordinario que no es susceptible del control inmediato de legalidad porque no se expidió como desarrollo de un decreto legislativo:

3. Al expedir el Decreto n°. 457 de 2020 el Gobierno Nacional invocó las facultades ordinarias previstas en los artículos 189.4, 303, 315 CN y 199 de la Ley 1801 de 2016. En cuanto a sus formalidades, el decreto también tiene carácter ordinario, pues está firmado por el Presidente de la República y los ministros de los sectores de la Administración a los que incuben las medidas adoptadas. De modo que, por el órgano, las facultades en que se sustenta y la forma, el decreto tiene carácter ordinario.

El Consejo de Estado ha reconocido el carácter ordinario del Decreto n°. 457 de 2020 de manera reiterada. A su vez, la Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad del Decreto n°. 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual se declaró el estado de emergencia económica,

²⁰ CONSEJO DE ESTADO, CP GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE, Radicado número: 11001-03-15-000-2020-02611-00

Radicación No.: 250002315000-2020-00615-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE TOCAIMA
SENTENCIA

social y ecológica, advirtió que el control de los decretos de aislamiento preventivo obligatorio corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través del medio de control de simple nulidad.

4. Aunque en un Estado de derecho ningún acto de la Administración puede quedar excluido del control judicial, la inédita situación originada por la pandemia no faculta a los jueces a ejercer competencias oficiosas que no han sido otorgadas por la Constitución ni la ley. No es admisible que, so pretexto de la “tutela judicial efectiva”, los jueces pretendan controlar de oficio posibles excesos de la Administración en estados de anormalidad, sin tener competencia para ello.

La “tutela judicial efectiva” es un postulado que está atado a los recursos judiciales previstos por las normas adjetivas y, por ende, su existencia y alcance no es autónomo, ni se sobrepone a los preceptos procesales. Esta institución justamente no tiene aplicación directa, sino que requiere desarrollo legal, que la mayoría de las veces se encuentra en los códigos procesales. De allí que un correcto entendimiento de la “tutela judicial efectiva” no puede justificar el desbordamiento de las competencias que las normas procesales atribuyen a los jueces.

Es importante destacar que el 7 de mayo de 2020, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante Acuerdo n°. PCSJA-11549, levantó la suspensión de términos en relación con los medios de control de nulidad por inconstitucionalidad y de simple nulidad de los actos administrativos dictados con ocasión de la declaratoria de la emergencia sanitaria por el COVID-19 (art. 5.3). De modo que cualquier persona puede acudir a esos medios de control, si estima que un acto administrativo dictado con ocasión de la emergencia sanitaria trasgrede el ordenamiento.

5. Aunque el Consejo de Estado tiene competencia para fiscalizar el Decreto n°. 457 de 2020 vía una demanda de cualquier persona, este acto no es susceptible del control inmediato de legalidad, porque no se expidió como una medida de carácter general, en cumplimiento de la función administrativa y como desarrollo de un decreto legislativo. Como se trata de un decreto ordinario, frente al que procede el medio de control de simple nulidad, de conformidad con el artículo 137 del CPACA, cualquier persona puede cuestionar su legalidad.

En efecto, el artículo 137 CPACA dispone que el medio de control de nulidad está establecido para la defensa objetiva del ordenamiento. A través de esta acción cualquier persona puede solicitar por sí, o por medio de representante, que se anule un acto administrativo, si infringe las normas en que debía fundarse. También, procede cuando el acto lo haya expedido un funcionario u organismo incompetente, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que lo profirió.

Aún más, a diferencia de lo que sucede con el control inmediato de legalidad, cuyo trámite no prevé la solicitud de medidas cautelares (art. 185 del CPACA), quien acuda al medio de control de simple nulidad está

Radicación No.: 250002315000-2020-00615-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE TOCAIMA
SENTENCIA

facultado para pedir, en cualquier estado del proceso, esas medidas, de acuerdo con los artículos 229 y siguientes del CPACA.

6. Solo el legislador, si así lo estima conveniente -por ejemplo en una reforma al CPACA-, podría atribuir a la jurisdicción una nueva modalidad de control automático respecto de los actos administrativos de carácter general dictados durante un estado de emergencia sanitaria. En democracia, como la soberanía solo reside en la ley, el juez no puede -so pretexto de la defensa de los derechos- asumir competencias que el pueblo -a través de la ley- no le ha dado. El juez no está exceptuado del cumplimiento de la ley, por el contrario, debe dar ejemplo de obediencia a sus mandatos inexorables.

7. Como el Decreto n°. 457 de 2020 constituye un acto de carácter general, dictado en ejercicio de función administrativa, no fue expedido en desarrollo de un decreto legislativo, no procede el control inmediato de legalidad prescrito en el artículo 20 de la ley 137 de 1994 (Negrilla de la Sala).

En concordancia con lo acabado de explicar, como el referido Decreto 457 constituye un acto de carácter general dictado en ejercicio de la función administrativa, no desarrolla ningún decreto legislativo y, por ende, no se trata de un decreto de esa categoría.

A su vez, se invoca como fundamento jurídico el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020 por medio del cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario. Dicha declaración responde a la amenaza a la salud pública, con afectación al sistema económico que amerita que el Gobierno adopte mecanismos urgentes, adecuadas y suficientes para mitigar la crisis y para evitar la extensión de sus efectos tanto en materia sanitaria como económica.

Surge del propósito de la declaración del Estado de Emergencia en el territorio nacional, la autorización que la Carta Superior le concede al señor Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, para dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, de donde

Radicación No.: 250002315000-2020-00615-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE TOCAIMA
SENTENCIA

deviene como consecuencia la permisión para adoptar las correspondientes medidas de rango legislativo para fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, entre ellas las que buscan proteger la salud de los habitantes del territorio colombiano, así como mitigar y prevenir el impacto negativo en la economía del país.

Nótese que el Decreto legislativo 417 de 2020 no establece ninguna medida a desarrollar por parte de los municipios ni proporciona facultades extraordinarias a los alcaldes para adoptar decisiones específicas para conjurar la crisis. En efecto, el decreto en mención se circunscribe a declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, precisando que el Gobierno Nacional ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 Constitucional.

Desde esa perspectiva, la Sala puede concluir que la referencia que hace el alcalde municipal de TOCAIMA a los decretos 417 y 457 es netamente enunciativa, y establece que las medidas adoptadas en el Decreto 037 no tienen punto de apoyo en los Decretos Legislativos que desarrollen los referidos decretos, puesto que al revisar sus considerandos se avizora que el objeto apunta a asegurar el eficiente recaudo de los tributos por parte de los contribuyentes de los impuestos Predial Unificado y de Industria y Comercio y “...brindar tranquilidad y certeza jurídica no solo a la Administración Tributaria Municipal en el ejercicio del control tributario a su cargo sino también a los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones formales y sustanciales de presentación y pago de los Impuestos”, motivo por el cual estimó necesario modificar las fechas de los plazos instituidos para la presentación y pago con descuento de los impuestos administrados por el ente territorial.

Por las anteriores circunstancias, el tribunal puntualiza que el decreto estudiado no desarrolla ningún decreto legislativo emitido durante el Estado de Excepción, por lo que no se cumple con el presupuesto para efectuar el control automático de legalidad, habida cuenta, se reitera, que la procedibilidad del medio de control se contrae al desarrollo de las medidas de rango legislativo autorizadas por el Estado de Emergencia, tal y como lo establecen los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Y es que el alcalde municipal de TOCAIMA desde el preámbulo del Decreto 037 de 26 de marzo de 2020 anuncia que se apoya en las disposiciones **constitucionales y legales**, en especial las que le confieren los artículos 209²¹ y 315 (numeral 6)²² de la Constitución Política, 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016²³ y 12 de la Ley 1523 de 2012²⁴, así

²¹ ARTICULO 209. 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.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

²² ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde:
(...)

6. Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.

²³ Artículo 2.8.8.1.4.3 Medidas sanitarias. Con el objeto de prevenir o controlar la ocurrencia de un evento o la existencia de una situación que atenten contra la salud individual o colectiva, se consideran las siguientes medidas sanitarias preventivas, de seguridad y de control:

- a. Aislamiento o internación de personas y/o animales enfermos;
- b. Cuarentena de personas y/o animales sanos;
- c. Vacunación u otras medidas profilácticas de personas y animales;
- d. Control de agentes y materiales infecciosos y tóxicos, vectores y reservorios;
- e. Desocupación o desalojamiento de establecimientos o viviendas;
- f. Clausura temporal parcial o total de establecimientos;
- g. Suspensión parcial o total de trabajos o servicios;
- h. Decomiso de objetos o productos;
- i. Destrucción o desnaturalización de artículos o productos si fuere el caso;
- j. Congelación o suspensión temporal de la venta o empleo de productos y objetos.

Parágrafo 1. Sin perjuicio de las medidas antes señaladas y en caso de epidemias o situaciones de emergencia sanitaria nacional o internacional, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras

como el Acuerdo 24 de 2016 (Estatuto Tributario del municipio de Tocaima).

Tratándose de la procedencia del control inmediato de legalidad de actuaciones cuyo fundamento no desarrollan ninguno de los decretos legislativos del estado de excepción, el Consejo de Estado en Sala Plena ha precisado:

1. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación²⁵, el control de legalidad procede frente a los actos de contenido general que, en ejercicio de función administrativa, desarrollen o reglamenten un decreto legislativo proferido dentro de un Estado de excepción, como medida para verificar que los actos se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos.

2. En el caso bajo estudio, la Sala Unitaria constata que la Resolución 2953 del 17 de marzo de 2020 no reglamentó ni desarrolló el Decreto Legislativo 417 de 2020 (que declaró el Estado de emergencia económica social y ecológica) ni ningún otro decreto legislativo proferido por el presidente de la República en el marco de esa declaratoria, lo que impide que ese acto sea objeto de control inmediato de legalidad por parte de esta jurisdicción.

De hecho, el ICBF invocó como fundamento la Resolución 385 del Ministerio de Salud y de la Protección Social, en la que, el 12 de marzo de 2020, en Colombia se declaró la emergencia sanitaria. De modo que, a juicio del despacho, el fundamento normativo de la Resolución 2953 es una norma proferida antes de que el presidente de la República expidiera el Decreto Legislativo 417 de 2020.

Conviene precisar que esta posición ya ha sido aplicada por esta Corporación, en providencias del 31 de marzo²⁶ y del 2 de abril²⁷ de 2020, **en las que se explicó que es improcedente el control inmediato de**

precauciones basadas en principios científicos recomendadas por expertos con el objetivo de limitar la diseminación de una enfermedad o un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad en una zona determinada.

Parágrafo 2. Las medidas de seguridad son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo y transitorio y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar.

²⁴ ARTÍCULO 12. LOS GOBERNADORES Y ALCALDES. Son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción.

²⁵ Sentencia del 16 de junio de 2009, expediente 11001031500020090030500.

²⁶ Expediente 11001-03-15-000-2020-0050-00, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, y expediente 11001-03-15-000-2020-00955-00, M.P. Martín Bermúdez Muñoz.

²⁷ Expediente 11001-03-15-000-2020-0050-00, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

Radicación No.: 250002315000-2020-00615-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE TOCAIMA
SENTENCIA

legalidad frente a actos que no desarrollaran, ni reglamentaran decretos legislativos.

De todos modos, la Sala Unitaria precisa que lo anterior no impide que el control judicial del acto se pueda promover, a solicitud de parte, mediante los medios; de control previstos por el CPACA²⁸.

En ese orden de ideas, comoquiera que la Sala constata que el decreto estudiado no reglamenta ni desarrolla el Decreto Legislativo 417 de 2020, ni ningún otro decreto legislativo proferido por el presidente de la República en el marco de la declaratoria del estado de excepción, ello impide que ese acto sea objeto de control inmediato de legalidad por parte de esta jurisdicción.

Lo cierto es que la situación originada por la pandemia no faculta a los jueces a ejercer competencias oficiosas que no han sido otorgadas por la Constitución ni la ley. En esa medida, según la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado a que se hace mención en esta providencia no es viable que los magistrados de esta corporación sin tener competencia para ello y al amparo del presente medio judicial pretendan controlar de oficio posibles excesos de la Administración en estados de anormalidad, es decir, no puede justificarse el desbordamiento de las competencias que las normas procesales atribuyen a los jueces²⁹.

Es por todas esas razones abundantes razones que la Sala arriba a la conclusión de que deviene en improcedente el presente medio de control frente al Decreto 037 de 26 de marzo de 2020 por cuanto no satisface los requisitos normativos propios para su ejercicio. Ello, sin perjuicio de la procedencia del control ordinario por parte de la Jurisdicción de lo

²⁸ Consejo de Estado. Sala Plena. Sala Tres Especial de Decisión. Auto de 14 de abril de 2020. Expediente: 2020 -01037

²⁹ CONSEJO DE ESTADO, CP GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE, providencia de 26 de junio de 2020, Radicado número: 11001-03-15-000-2020-02611-00

Contencioso Administrativo a través del medio de control de nulidad contemplado en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

Finalmente, se precisa que la presente providencia será suscrita por la Presidente de la Corporación y la Magistrada Ponente, según fue decidido en sesión de sala del 31 de marzo de 2020, una vez hubiere sido aprobada por la mayoría reglamentaria.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, administrando justicia en nombre de la República de Colombia,

RESUELVE

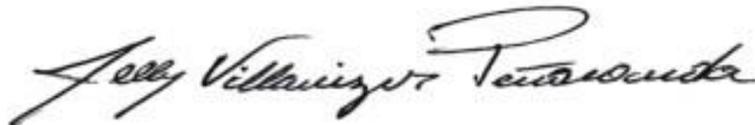
PRIMERO. DECLÁRASE IMPROCEDENTE el presente control inmediato de legalidad y **ABSTIÉNESE** el Tribunal de emitir respecto de este medio de control judicial un pronunciamiento de fondo sobre la legalidad del **Decreto 037 de 26 de marzo de 2020** expedido por el alcalde municipal de TOCAIMA de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada.

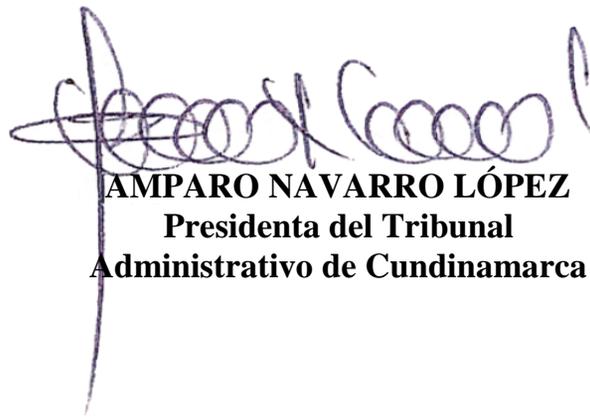
TERCERO: Por conducto de la Secretaría de la Sección Cuarta – Subsección “B” de este Tribunal, **ORDÉNASE LA NOTIFICACIÓN** de esta providencia al alcalde municipal del **MUNICIPIO DE TOCAIMA** (Cundinamarca) y a la señora Procuradora Judicial Administrativo ante esta corporación por los medios electrónicos autorizados para el particular.

CUARTO: Por conducto de la Secretaría de la Subsección “B” de la Sección Cuarta de este Tribunal, y con el apoyo del ingeniero de soporte, **PÚBLIQUESE** esta providencia en la página web de la rama judicial en la sección denominada “Medidas COVID19”, o en la plataforma autorizada para tales efectos.

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE



NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA
Magistrada Ponente



AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Presidenta del Tribunal
Administrativo de Cundinamarca