

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA

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

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO

EXPEDIENTE: 25000231500020200134600
OBJETO DE CONTROL: Decreto 010 de 26 de marzo de 2020
AUTORIDAD: ALCALDÍA MUNICIPAL DE CHAGUANÍ
– CUNDINAMARCA

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

ASUNTO: FALLO EN ÚNICA INSTANCIA

Se pronuncia la Sala Plena sobre la legalidad del Decreto No. 010 de 26 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se modifican temporalmente las fechas para la presentación de algunas obligaciones tributarias relacionadas con el impuesto predial, el impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros para el periodo fiscal de 2020”*.

I. ANTECEDENTES

1. DE LA SOLICITUD DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

El señor Alcalde del Municipio de Chaguaní – Cundinamarca remitió a la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca copia del Decreto No. 010 de 26 de marzo de 2020, con el fin de realizar el control inmediato de legalidad sobre el mismo, el cual está contemplado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

2. ACTUACIÓN PROCESAL

2.1. Previo reparto, por auto del 8 de mayo de 2020 el Magistrado Dr. Fernando Iregui Camelo avocó conocimiento del control automático de

NATURALEZA	: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA	: ALCALDÍA MUNICIPAL DE CHAGUANÍ - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN	: 250002315 000 2020 01346 00
OBJETO DE CONTROL	: DECRETO 10 DE 2020

Pág. 2

legalidad del Decreto No. 010 de 26 de marzo de 2020, en donde dispuso i) ordenar comunicar al Alcalde del municipio de Chaguaní – Cundinamarca el contenido de la decisión para que se pronunciara sobre la legalidad del Decreto y aportara las pruebas que pretendiera hacer valer; ii) la publicación de un aviso; iii) fijar un término de diez días para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad de los referidos decretos y iv) corrió traslado al Procurador Delegado ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca para que rindiera el respectivo concepto.

2.2. Durante el término de traslado, el Alcalde de Municipio de Chaguaní no realizó ningún pronunciamiento frente a la legalidad del Decreto 010 del 26 de marzo de 2020.

2.3. El proyecto fue registrado, presentado y sustentado en la Sala Plena el día 17 de noviembre de 2020 por el Magistrado Ponente Dr. Fernando Iregui Camelo, y de los resultados de la votación realizada dicho día, la ponencia fue derrotada por decisión mayoritaria de la Sala, razón por la cual me fue asignado como Magistrada Ponente el conocimiento y trámite de éste.

3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador 132 Judicial II Administrativo concluyó que el Decreto 010 del 26 de marzo de 2020 fue expedido con carencia absoluta de competencia por parte del alcalde municipal de Chaguaní, por lo que solicitó que fuera declarada su nulidad. El concepto del Procurador Delegado ante este Tribunal fue rendido bajo los siguientes argumentos:

Respecto de la procedencia del control inmediato de legalidad, el Decreto 010 de 2020 de Chaguaní es un Acto Administrativo de contenido general y abstracto, dictado en ejercicio de función administrativa, y que desarrolla uno de los Decretos expedidos durante el estado de excepción.

Frente al desarrollo de Decretos expedidos durante el estado de excepción, el Procurador manifestó que, en el caso concreto para la expedición del Decreto 010 de 2020, al margen de otras normas de carácter ordinario, se invocó únicamente el Decreto 417 de 2020 proferido por el Presidente de la República, y mediante el cual se declaró la emergencia económica, social y ecológica.

De acuerdo con lo anterior, advirtió palmaria la nulidad del acto objeto de revisión por carencia absoluta de competencia por parte del alcalde municipal para la expedición del mismo, toda vez que normativamente no se encuentra facultado para “desarrollar” el Decreto 417 de 2020, lo cual, es del resorte exclusivo del Presidente de la República en compañía del pleno de sus ministros. La simple alusión realizada en el Decreto 417 a la necesidad aliviar obligaciones tributarias, financieras, entre otras, de los habitantes del territorio nacional, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por los efectos de la crisis, de ninguna manera habilita a las autoridades administrativas del nivel territorial ni, en concreto, al alcalde municipal de Chaguaní, para adoptar medidas en ese sentido, pues ellas deberán estar supeditadas a las normas ordinarias sobre la materia y, excepcionalmente, a las normas extraordinarias contenidas en los Decretos Legislativos que –estos sí– desarrollen el acto declaratorio del estado de emergencia económica, social y ecológica.

Agregó que de acuerdo con las normas que regulan el sistema impositivo al interior de los municipios, son los concejos municipales los autorizados constitucional y legalmente para “...[v]otar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales” (C.N. 313.4) y para “...establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, de conformidad con la ley” (Ley 136 de 1994, artículo 32, numeral 6, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012).

En relación con las anteriores disposiciones, destacó que en materia impositiva rige el principio de representación popular, el cual tiene, en esta materia, un objetivo democrático esencial, ya que fortalece la seguridad jurídica y evita los abusos impositivos de los gobernantes, puesto que el acto

NATURALEZA	: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA	: ALCALDÍA MUNICIPAL DE CHAGUANÍ - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN	: 250002315 000 2020 01346 00
OBJETO DE CONTROL	: DECRETO 10 DE 2020

Pág. 4

jurídico que impone la contribución debe establecer previamente, y con base en una discusión democrática, sus elementos esenciales para ser válido.

Así, en consecuencia, a nivel municipal, corresponde a los concejos determinar los elementos de los tributos cuya creación autorizó la citada ley, actividad que puede consistir en la definición del tiempo de su vigencia, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, las tarifas y las formas de cobro y recaudo.

En claro lo anterior, es evidente que en el presente caso el Alcalde municipal de Chaguaní no cuenta con la competencia para modificar un acuerdo del Concejo Municipal en el que se disponga sobre la “forma de cobro y recaudo” de los impuestos predial y de industria y comercio, pues ello, por virtud del principio de representación popular es una facultad de los concejos municipales.

Del acto objeto de control no se advierte, tampoco, que el concejo municipal hubiera delegado en el alcalde municipal la facultad de la definición del calendario tributario del municipio, como es usual en algunos municipios y como se dispone para el caso del gobierno nacional en el artículo 579 del Estatuto Tributario, lo cual refuerza la tesis sobre la ausencia de competencia para proferir el acto controlado.

Finalmente, el Decreto Legislativo 461 de 2020 en su artículo 2 facultó “...a los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales”, circunstancia que si bien se convierte en una excepción temporal al principio de representación popular en materia tributaria, no cubre la hipótesis concreta objeto de estudio de modificación de la forma de cobro y recaudo de los impuestos de que trata el Decreto 010 de 2020, por lo que no podría considerarse convalidante del defecto de nulidad que se ha advertido.

Por lo anterior, manifestó que no resultaba necesario adelantar estudios ulteriores relacionados con el cumplimiento de requisitos formales o materiales (conexidad y proporcionalidad) de las medidas adoptadas.

NATURALEZA	: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA	: ALCALDÍA MUNICIPAL DE CHAGUANÍ - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN	: 250002315 000 2020 01346 00
OBJETO DE CONTROL	: DECRETO 10 DE 2020

Pág. 5

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

La Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca es competente para pronunciarse sobre el control inmediato de legalidad sobre los actos administrativos de carácter general dictados en ejercicio de la función administrativa por las entidades y autoridades públicas departamentales o municipales, como desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción, de conformidad con lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 136, 151 numeral 14 y 185 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

2. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a esta Corporación determinar si el Decreto 010 del 26 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde Municipal de Chaguaní – Cundinamarca, cumple con los requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, y en caso afirmativo deberá resolverse si el Decreto objeto de estudio está acorde al ordenamiento jurídico.

3. SOBRE LA PROCEDENCIA DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

3.1. Procede la Sala Plena a resolver el caso concreto planteado teniendo en cuenta los siguientes aspectos: i) contexto circunstancial del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado por el Gobierno Nacional; ii) marco legal y jurisprudencial del control inmediato de legalidad; y iii) análisis de procedencia del control inmediato de legalidad en el caso particular y concreto.

3.1. Contexto circunstancial del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

3.1.1. La Organización Mundial de la Salud -OMS- el 6 de enero de 2020 declaró el virus COVID 19 como emergencia de salud pública de importancia internacional, motivo por el cual el 9 de marzo de 2020 solicitó a los países la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y la propagación del virus.

3.1.2. El 11 de marzo de 2020 la OMS, declaró el brote de la enfermedad por coronavirus – COVID 19 como una pandemia por la velocidad de su transmisión y escala de propagación, e instó a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo.

3.1.3. El Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución No. 0000380 del 10 de marzo de 2020 adoptó medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que, a partir de la entrada en vigor de la precitada resolución, arribaran a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España.

3.1.4. En Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 el Ministro de Salud y Protección Social declaró el estado de emergencia sanitaria, por causa del CORONAVIRUS- COVID 19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó una serie de medidas para prevenir y controlar su propagación y mitigar sus efectos, de conformidad con el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015.

3.1.5. El Gobierno Nacional en uso de facultades extraordinarias y en aras de proteger a la población y conjurar la crisis de salud pública, expidió el **Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020** *“por el cual se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional”* y facultó la adopción de otras medidas mediante la expedición de otros decretos legislativos.

3.1.6. Igualmente, han sido proferidos otros decretos, cuyo fundamento legal utilizado por el Gobierno para su expedición, fue el numeral 4º del

NATURALEZA	: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA	: ALCALDÍA MUNICIPAL DE CHAGUANÍ - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN	: 250002315 000 2020 01346 00
OBJETO DE CONTROL	: DECRETO 10 DE 2020

Pág. 7

artículo 189¹, así como los artículos 296², 303³ y 315⁴ de la Constitución Política y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016 y no las facultades propias del estado de excepción, e impuso ciertas restricciones a las actuaciones y decisiones que adopten las entidades territoriales.

3.1.7 Bajo esos parámetros, con posterioridad a la declaratoria del estado de emergencia, el Gobierno Nacional expidió varios decretos **en materia de orden público**, entre ellos el **Decreto ordinario 457 del 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 medio del cual **ordenó el aislamiento preventivo obligatorio** de todas las personas habitantes del territorio nacional, a partir de las cero (00:00 am) horas del 25 de marzo de 2020 hasta las cero (00:00 am) horas del 13 de abril de 2020.

3.2. MARCO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL DEL MEDIO DE CONTROL DE LEGALIDAD

3.2.1. La Ley 137 de 1994 en su artículo 20 prevé:

“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”.

¹ Artículo 189 Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 4. Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.

² Artículo 296. "Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes"

³ Artículo 303. "En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento (...)"

⁴ Artículo 315. "Son atribuciones del alcalde: (...) 2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante (...)"

NATURALEZA	: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA	: ALCALDÍA MUNICIPAL DE CHAGUANÍ - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN	: 250002315 000 2020 01346 00
OBJETO DE CONTROL	: DECRETO 10 DE 2020

Pág. 8

3.2.2. De manera similar el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) establece:

“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”.

3.2.3. Estas normas deben interpretarse de forma concordante con la competencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca prevista en el artículo 151 del mismo Estatuto, la cual prescribe:

“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”.

3.2.4. Conforme a lo anterior, el control inmediato de legalidad es procedente siempre que los actos administrativos: a) sean de carácter general; b) hayan sido dictados en ejercicio de la función administrativa; c) hayan sido dictados en desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción.

3.2.4.1. Entiéndase por “decretos legislativos”, en los términos del inciso 1º del artículo 214 de la Constitución Política, aquellos proferidos con ocasión de un estado de excepción, que satisfacen los siguientes requisitos: i) el de validez, según el cual el decreto debe llevar la firma del Presidente de la

NATURALEZA	: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA	: ALCALDÍA MUNICIPAL DE CHAGUANÍ - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN	: 250002315 000 2020 01346 00
OBJETO DE CONTROL	: DECRETO 10 DE 2020

Pág. 9

República y de todos sus ministros; y ii) el de conexidad, en tanto que el decreto debe corresponder a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del Estado de Excepción.

3.2.5. El conocimiento del Tribunal Administrativo de Cundinamarca respecto del control inmediato de legalidad se sustenta en que los actos hayan sido expedidos por entidades territoriales.

3.2.6. El H. Consejo de Estado, respecto de las características del control inmediato de legalidad, en jurisprudencia reciente consideró:

“Al respecto esta Corporación en diferentes oportunidades y en cuanto a las características del control inmediato de legalidad ha dicho:

(i) Tiene carácter jurisdiccional, ya que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, y por tanto la decisión se toma en una sentencia.

(ii) El estudio que se hace es integral. Los actos enjuiciados “deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico” y el análisis abarca “la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de “conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”.

(iii) Es autónomo porque la revisión se puede hacer antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan. En este punto se precisa que si la Corte Constitucional se ha pronunciado previamente deben acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad, “pero sin que suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelante el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo”.

(iv) El control es automático e inmediato como consecuencia de la obligación de las autoridades de que lo remitan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su expedición.

NATURALEZA	: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA	: ALCALDÍA MUNICIPAL DE CHAGUANÍ - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN	: 250002315 000 2020 01346 00
OBJETO DE CONTROL	: DECRETO 10 DE 2020

Pág. 10

(v) *Es oficioso, si la entidad no envía el acto a la jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento de las decisiones respectivas de forma oficiosa “o, incluso, como resultado del ejercicio del derecho constitucional de petición formulado ante él por cualquier persona”;*

(vi) *La sentencia hace tránsito a cosa juzgada relativa, esto es solo en relación con las normas que se estudian en la providencia y en consecuencia es posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos a través del medio de control de nulidad.*

Frente al estudio que debe hacerse, se ha indicado:

(...) La Sala Plena, de tiempo atrás, ha venido sosteniendo que el control integral involucra el estudio de los parámetros y límites, formales y materiales, que deben ser observados por el Gobierno Nacional para expedir el acto, lo que equivale a determinar su conformidad formal y material (proporcionalidad y conexidad) con respecto a las normas superiores que directamente le sirven de fundamento”.

De acuerdo con lo anterior, se debe hacer un control integral, esto es tanto formal como material.

En el control formal se debe estudiar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, esto es: (i) que sea proferido por una autoridad del orden nacional, (ii) que sean medidas de carácter general, (iii) dictadas en ejercicio de funciones administrativas y (iv) que sean dictadas en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

En cuanto al control material, esta Corporación también ha dicho:

“(...) El control inmediato, de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, es un mecanismo de control a cargo de la Jurisdicción de lo Contencioso, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción. Se debe, pues, analizar la existencia de relación de conexidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica. Así mismo, se impone determinar su conformidad con las normas superiores que le sirven de fundamento, que son entre otras los mandatos constitucionales que regulan los estados de excepción (arts. 212 a 215), la Ley estatutaria de Estados de Excepción, el decreto de declaratoria del estado de excepción y -claro está- los decretos con carácter legislativo expedidos por el gobierno en virtud de la autorización constitucional para legislar por vía excepcional.

Examen jurisdiccional automático y oficioso que supone verificar lo relativo a la competencia de la autoridad que lo expidió, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines y la sujeción a las formas, la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción.

La Sala advierte que la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al

NATURALEZA	: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA	: ALCALDÍA MUNICIPAL DE CHAGUANÍ - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN	: 250002315 000 2020 01346 00
OBJETO DE CONTROL	: DECRETO 10 DE 2020

Pág. 11

amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, parágrafo). Dado que no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al “resto del ordenamiento jurídico”. Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico.

No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia. Este control debe confrontar en primer lugar la normativa propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad.

En otras palabras, si la Sala se percata de la violación de un marco normativo distinto al proferido en el ámbito del estado de excepción y que no haya sido suspendido o derogado por éste, debe proceder a decretar la nulidad correspondiente, pero sin que ello signifique que se cierre la posibilidad a un debate ulterior sobre estos mismos preceptos y por motivo de ilegalidad diferente, vía acción ciudadana en sede del contencioso objetivo de anulación.

Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia”.

Así, en el estudio de fondo debe analizarse la conexidad del acto con las normas que dieron lugar a la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, su conformidad con las disposiciones que le sirvieron de fundamento y de manera concreta debe establecerse la realidad de los motivos, la adecuación de los fines y la proporcionalidad de las medidas”⁵.

3.2.6.1. Del análisis de la sentencia citada, se concluye del control inmediato de legalidad lo siguiente:

i) Es de carácter jurisdiccional, puesto que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, y por tanto la decisión se adopta en una sentencia.

⁵ MORENO RUBIO, Carlos Enrique (C.P.) (Dr.). H. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 6. Sentencia del 25 de junio de 2020.

NATURALEZA	: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA	: ALCALDÍA MUNICIPAL DE CHAGUANÍ - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN	: 250002315 000 2020 01346 00
OBJETO DE CONTROL	: DECRETO 10 DE 2020

Pág. 12

ii) El estudio es integral, dado que los actos deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico, con lo cual el análisis abarca la revisión de aspectos como: a) la competencia para expedirlo, b) el cumplimiento de los requisitos de forma y fondo; c) la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación; d) el carácter transitorio de las medidas y su proporcionalidad; e) la conformidad del acto con el ordenamiento jurídico.

iii) Es autónomo, dado que la revisión puede hacerse con antelación a que la H. Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan. No obstante, en caso de que la H. Corte Constitucional declare la inexequibilidad del decreto legislativo desarrollado por el acto administrativo decidido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión pierde fuerza ejecutoria.

iv) El control es automático e inmediato como consecuencia de la obligación de las autoridades de remitir el acto administrativo a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su expedición.

v) Es oficio, en tanto que, si la entidad no envía el acto a la jurisdicción, el juez competente está facultado para asumir el conocimiento del acto administrativo de forma oficiosa, o incluso como resultado del ejercicio del derecho de petición formulado ante él por cualquier persona.

vi) La sentencia hace tránsito a cosa juzgada relativa, motivo por el cual cualquier ciudadano posteriormente puede cuestionar la legalidad de los actos administrativos a través del medio de control de nulidad.

3.2.6.2. En particular, respecto del estudio que se debe efectuar en sede del control inmediato de legalidad, el H. Consejo de Estado en la sentencia citada precisó que el análisis involucra un control integral respecto de parámetros formales y materiales, así:

NATURALEZA	: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA	: ALCALDÍA MUNICIPAL DE CHAGUANÍ - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN	: 250002315 000 2020 01346 00
OBJETO DE CONTROL	: DECRETO 10 DE 2020

Pág. 13

i) En el control formal se debe estudiar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, esto es: a) que sea proferido por una autoridad del orden nacional o territorial, b) que sean medidas de carácter general, c) que las medidas sean dictadas en ejercicio de funciones administrativas y d) que sean dictadas en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

ii) Por otra parte en el control material se debe valorar la conexidad del acto con las normas que dieron lugar a la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, su conformidad con las disposiciones que le sirvieron de fundamento y de manera concreta la realidad de los motivos, la adecuación de los fines y la proporcionalidad de las medidas.

3.2.7. A lo anterior debe agregarse la postura de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que en ponencia de la Magistrada Dra. Patricia Salamanca Gallo fundamentó:

“Así las cosas, a efectos de que proceda el control de legalidad se deben cumplir los siguientes presupuestos procesales:

3.1. Que se trate de un acto de contenido general:

El Consejo de Estado ha resaltado que el control automático de legalidad conforme a lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 sólo puede adelantarse respecto a “medidas de carácter general”. En reciente pronunciamiento, precisó que no podrán ser objeto de control aquellos actos “cuyos efectos jurídicos directos no trascienden al exterior de la administración, ni sobre derechos o situaciones de la ciudadanía en general; su incidencia se proyecta exclusivamente a la esfera interna de la administración y a un asunto preciso (...).”

3.2. Que se expida en ejercicio de la Función Administrativa

La noción general de función administrativa, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, comprende la “actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones”.

3.3. Que tenga como finalidad desarrollar decretos legislativos

El objeto del control de legalidad se restringe al análisis de medidas adoptadas en desarrollo de Decretos Legislativos, por ello no es procedente asumir por este medio el estudio de actos administrativos expedidos en virtud de facultades propias de la Administración, como quiera que la ley establece las competencias y los mecanismos para controvertirlas, sin que el mecanismo excepcional pueda ser utilizado para sustituirlos.

NATURALEZA	: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA	: ALCALDÍA MUNICIPAL DE CHAGUANÍ - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN	: 250002315 000 2020 01346 00
OBJETO DE CONTROL	: DECRETO 10 DE 2020

Pág. 14

A fin de establecer los asuntos susceptibles de ser avocados a través de procedimiento de control inmediato de legalidad se puede acudir a dos criterios:

➤ Criterio formal: Cuando el acto administrativo a estudiar manifiesta que se fundamenta en un Decreto Legislativo.

➤ Criterio material: Cuando no tiene relevancia el fundamento que señale el acto administrativo, sino la materia que éste desarrolla y su conexidad con los Decretos Legislativos”⁶ (negrilla fuera del texto).

3.2.7.1. De la sentencia se extrae, además de los requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad analizados con antelación, que respecto al requisito de control formal consistente en que los actos administrativos hayan sido dictados en desarrollo de decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción, se deben valorar dos criterios, el primero de naturaleza formal respecto del cual debe revisarse en el acto objeto de estudio la manifestación de su fundamento en un decreto legislativo, y el segundo, la verificación respecto a si la materia desarrollada en el acto objeto de estudio tiene conexidad con el decreto legislativo.

3.2.8. El fundamento de conexidad en el “criterio material”, expuesto por la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la ponencia de la Magistrada Dra. Patricia Salamanca Gallo, implica que se evidencie que las medidas adoptadas por las entidades territoriales en los actos administrativos, se deban a las facultades excepcionales adquiridas en virtud de los decretos legislativos que sustentan el marco jurídico del estado de excepción declarado por el Gobierno Nacional, y no de las potestades ordinarias respecto de las cuales la autoridad se encuentra investida.

3.3. ANÁLISIS DE PROCEDENCIA DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD EN EL CASO CONCRETO

3.3.1. El Decreto No. 010 de 26 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se modifican temporalmente las fechas para la presentación de algunas*

⁶ SALAMANCA GALLO, Patricia (M.P) (Dra.). Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala Plena. Sentencia del 30 de junio de 2020. Radicación No. 25000-2315000-2020-00313-00.

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE CHAGUANÍ - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 250002315 000 2020 01346 00
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 10 DE 2020

Pág. 15

obligaciones tributarias relacionadas con el impuesto predial, el impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros para el periodo fiscal de 2020” proferido por el Alcalde Municipal de Chiguaní – Cundinamarca, objeto del presente control inmediato de legalidad, prescribe:



República de Colombia
Departamento de Cundinamarca
Municipio de Chaguaní
"UN GOBIERNO CON VISION AL CAMPO"



DECRETO 010 DE 2020
(26 de marzo de 2020)

" POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICAN TEMPORALMENTE LAS FECHAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ALGUNAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS RELACIONADAS CON EL IMPUESTO PREDIAL, EL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y SU COMPLEMENTARIO DE AVISOS Y TABLEROS PARA EL PERIODO FISCAL DE 2020"

El Alcalde en Municipal de Chaguaní Cundinamarca en uso de sus facultades Constitucionales y Legales y en especial las conferidas en el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, la Ley 136 de 1994, las conferidas en la Ley 1523 de 2012, la Ley 1801 de 2016, el Decreto Nacional 417 del 17 de marzo de 2020, "por el cual se declara u estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional", y las demás disposiciones armónicas y concordantes y

CONSIDERANDO

Que los numerales 1 y 3 del artículo 315 de la Constitución Política establece que son atribuciones del alcalde:

1. "Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del Gobierno, las ordenanzas y los acuerdos del Concejo".
(. . .)
1. "Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y las prestación de los servicios a su cargo, representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes". (. . .)

Que el artículo 362 de la Constitución Política establece que "Los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares. Los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior. (. . .)",

Que el artículo 363 ibídem establece que "El Sistema Tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. (. . .)",

Nit, 899999400-2
Palacio Municipal, Cra 4 No 4-10
Email, alcaldia@chaguani-cundinamarca.gov.co
www.chaguani-cundinamarca.gov.co



NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE CHAGUANÍ - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 250002315 000 2020 01346 00
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 10 DE 2020

Pág. 16



República de Colombia
Departamento de Cundinamarca
Municipio de Chaguaní
"UN GOBIERNO CON VISION AL CAMPO"



Que la Ley 788 de 2002 en su artículo 59 dispone: "Los departamentos y municipios aplicarán procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional, para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio incluida se imposición, a los impuestos por ellos administrados. Así mismo aplicaran el procedimiento administrativo de cobro a las multas, derechos y demás recursos territoriales. El monto de las sanciones y el término de la aplicación de los procedimientos anteriores, podrán disminuirse y simplificarse acorde con la naturaleza de sus tributos, y teniendo en cuenta la proporcionalidad de estas respecto del monto de los impuestos."

Que el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar el estado de emergencia por periodos hasta de treinta (30) días, que sumados no podrán exceder noventa (90) días en el año calendario.

Que la declaración del Estado de Emergencia autoriza el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, para dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar las crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que a través de Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 se declara un Estado de Emergencia Económico, social y ecológico en todo el territorio Nacional.

Que el Decreto Nacional 417 de 2020 dispuso, "Que los efectos económicos negativos generados por el nuevo coronavirus Covid - 19 a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención mediante la adopción de medidas extraordinarias encaminadas a atender las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias encaminadas a atender obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, con el fin de proteger el sector de la salud, promover la industria y el comercio del país y permitan absorberlas pérdidas económicas y fuerza laboral afectada por esta pandemia".

Teniendo en cuenta que una de las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud, es distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los Chaguaniceños.

Que la administración Municipal de Chaguaní considera de vital importancia modificar las fechas de presentación de algunas obligaciones tributarias con el propósito de facilitar el recaudo y cumplimiento de las mismas y de esta manera proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, mitigando así la propagación del nuevo virus Covid-19.

Nit, 899999400-2

Palacio Municipal, Cra 4 No 4-10

Email, alcaldia@chaguani-cundinamarca.gov.co

www.chaguani-cundinamarca.gov.co



NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE CHAGUANÍ - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 250002315 000 2020 01346 00
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 10 DE 2020

Pág. 17



República de Colombia
Departamento de Cundinamarca
Municipio de Chaguaní

"UN GOBIERNO CON VISION AL CAMPO"



Que el Decreto Nacional 457 de 22 de Marzo de 2020, dispuso la cuarentena en el país y se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio.

Que el Decreto Municipal 009 de 25 de Marzo de 2020 "por medio de la cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Chaguaní Cundinamarca y se dictan otras disposiciones".

Que el Decreto Municipal 008 de 16 de Marzo de 2020 y por medio del cual "se establece "Por el cual se adoptan medidas administrativas, se establecen lineamientos y recomendaciones para la contención de la pandemia por el coronavirus – covid 19 en el municipio de Chaguaní Cundinamarca y se dictan otras disposiciones",

Con base en lo anterior se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilice la obligación de atención y faciliten la presentación y pago de impuestos predial y del impuesto de Industria y comercio y su complementario de avisos y tableros.

Que según el Marco Fiscal de mediano y corto plazo para la vigencia 2020-2030 establece como una de sus rentas de ingresos principales el recaudo de impuesto predial y del impuesto de Industria y comercio y su complementario de avisos y tableros.

Que en el acuerdo 024 de 2008 establece en su artículo 27 DESCUENTOS POR PAGO OPORTUNO Y POR REFORESTACION DE CUENCAS así:

Para quienes cancelen la totalidad del impuesto predial a pagar por la última vigencia, entendiéndose al día con los años anteriores tendrán un descuento del 25% si lo paga antes de finalizar el mes de marzo; tendrán un descuento del 15% si lo paga antes de finalizar el mes de mayo, a partir del primero de julio deberá cancelar los intereses desde enero de la vigencia fiscal conforme como lo establece la ley y observando el estatuto tributario nacional.

Así mismo referente al impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros en su artículo 28 NATURALEZA, HECHO GENERADOR Y CAUSACIÓN así:

"El impuesto de industria y comercio es un gravamen de carácter general y obligatorio cuyo hecho generador lo constituyen todas las actividades industriales comerciales y de servicio.

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: Modificar de manera transitoria y para el periodo fiscal 2020 el acuerdo 24 de 2008 en su artículo 27 y 28, el cual quedará así:

ARTICULO 27 – DESCUENTOS POR PAGO OPORTUNO Y POR REFORESTACION DE CUENCAS. Para quienes cancelen la totalidad del impuesto predial a pagar por la última vigencia, entendiéndose al día con los años anteriores así:

Nit, 899999400-2

Palacio Municipal, Cra 4 No 4-10

Email, alcaldia@chaguani-cundinamarca.gov.co

www.chaguani-cundinamarca.gov.co



NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE CHAGUANÍ - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 250002315 000 2020 01346 00
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 10 DE 2020

Pág. 18



República de Colombia
Departamento de Cundinamarca
Municipio de Chaguaní
"UN GOBIERNO CON VISION AL CAMPO"



1. Concédase un descuento del veinticinco por ciento (25%), a todos aquellos contribuyentes que cancelen su impuesto predial, hasta el 29 de mayo de 2020.
2. Concédase un descuento del quince por ciento (15%) a todos aquellos contribuyentes, que cancelen su impuesto predial, hasta el 30 de junio de 2020.
3. El mes de julio no se aplicaran intereses

PARAGRAFO: A partir del tres (03) de agosto del 2020, se cobraran intereses por mora, conforme al porcentaje que fije el gobierno, para cada vigencia, según lo establecido en el artículo 3 de la Ley 788 de 2002.

ARTÍCULO SEGUNDO: Modificar de manera transitoria y por el periodo fiscal 2020 el El artículo 28 del acuerdo 24 de 2008, el cual quedar así:

ARTÍCULO 28- NATURALEZA, HECHO GENERADOR Y CAUSACIÓN. El impuesto de industria y comercio es un gravamen de carácter general y obligatorio cuyo hecho generador lo constituyen todas las actividades industriales comerciales y de servicio el cual quedara así:

2. Pago máximo del impuesto de industria y comercio, pago de avisos y tableros quedara hasta el día 30 de junio sin interés y sanciones; a partir del 01 de julio con intereses y sanción por el no pago.

ARTÍCULO TERCERO: El presente Decreto rige a partir de su promulgación y publicación y deroga las normas que le sean contrarias

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE


LUIS CARLOS GUERREÑO PARDO
ALCALDE MUNICIPAL

Revisó: Gustavo Lobo – Asesor Jurídico
Aprobó: Luis Carlos Guerreño Pardo – Alcalde
Elaboró: Rubel Arévalo Vásquez – Secretario de Hacienda

Nit, 899999400-2
Palacio Municipal, Cra 4 No 4-10
Email, alcaldia@chaguani-cundinamarca.gov.co
www.chaguani-cundinamarca.gov.co



3.3.2 CONCLUSIONES

De la revisión de los requisitos de procedencia (control formal) del control objeto de estudio, en el marco del control inmediato de legalidad previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, y en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), y con fundamento en el marco legal y jurisprudencial que antecede, la Sala Plena observa lo siguiente:

NATURALEZA	: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA	: ALCALDÍA MUNICIPAL DE CHAGUANÍ - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN	: 250002315 000 2020 01346 00
OBJETO DE CONTROL	: DECRETO 10 DE 2020

Pág. 19

3.3.2.1. El Decreto No. 010 de 2020 fue proferido por una entidad territorial, como lo es el municipio de Chaguaní por intermedio del Alcalde Municipal.

3.3.2.2. El Decreto No. 010 de 2020 es un acto administrativo de carácter general, cuyos efectos resultan aplicables a todos los habitantes del municipio de Chaguaní – Cundinamarca y se relacionan con la modificación transitoria el calendario tributario del periodo fiscal 2020 del Acuerdo 24 de 2008 en sus artículos 27 y 28, en lo que tiene que ver con el descuento por pago oportuno del impuesto predial, así como el hecho generador y la causación del impuesto de industria y comercio e igualmente contempla la derogatoria de todas las normas que sean contrarias a lo establecido en este Decreto.

3.3.2.3. El Alcalde Municipal de Chiguaní expidió el Decreto No. 010 de 2020 en desarrollo de las siguientes facultades constitucionales y legales, invocando las siguientes disposiciones:

- Constitución Política: artículo 215, numerales 1 y 3 del artículo 315, artículos 362 y 363.
- Normas ordinarias: Ley 136 de 1994, Ley 1523 de 2012, Ley 1801 de 2016, Ley 788 de 2002 artículo 59
- Decretos expedidos por el Gobierno Nacional: 417 de 2020 y 457 de 2020.
- Decretos Municipales: 008 del 16 de marzo de 2020 y 009 del 25 de marzo de 2020.
- Acuerdo Municipal 024 de 2008, artículos 27 y 28.

3.3.2.4 Para que proceda el control inmediato de legalidad, desde el criterio formal, es necesario que las medidas que se dicten sean en desarrollo de los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional en el marco del declarado Estado de Excepción. Para el caso concreto, el Decreto No. 010 de 2020 objeto de estudio no satisface el requisito formal aludido en la

NATURALEZA	: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA	: ALCALDÍA MUNICIPAL DE CHAGUANÍ - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN	: 250002315 000 2020 01346 00
OBJETO DE CONTROL	: DECRETO 10 DE 2020

Pág. 20

sentencia de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca previamente citada⁷.

3.3.2.4.1. En efecto, se tiene que el Decreto No. 010 del 26 de marzo de 2020 menciona como fundamento de su expedición, los Decretos 417 y 457 de 2020 y no los decretos legislativos existentes y que estuvieran vigentes, que dieran el correspondiente sustento a las medidas excepcionales y temporales que debía adoptar el municipio en relación con los temas tributarios, dada la situación de emergencia causada por la pandemia del Coronavirus Covid- 19.

3.3.2.4.1.1 Al respecto, debe precisarse que el Decreto 457 de 2020 del 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”*, ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del territorio nacional, a partir de las cero (00:00 am) horas del 25 de marzo de 2020 hasta las cero (00:00 am) horas del 13 de abril de 2020 y que el mismo no tiene el carácter de legislativo, por ser una disposición ordinaria de orden público, no sujeta a control inmediato de legalidad, y así fue determinado por el H. Consejo de Estado en providencia del veintiséis (26) de junio de dos mil veinte (2020), Sala de lo Contencioso Administrativo Sala Especial de Decisión No. 26, C.P. Guillermo Sánchez Luque en la que se señaló:

“El 22 de marzo de 2020, la Nación-Ministerio del Interior expidió el Decreto n°. 457 que dispuso un “aislamiento obligatorio preventivo” entre el 25 de marzo y el 13 de abril de 2020, impartió unas instrucciones a los gobernadores y alcaldes, estableció unas excepciones, permitió la prestación del servicio de transporte en algunas modalidades, suspendió el servicio de transporte aéreo nacional de pasajeros, prohibió la venta de bebidas alcohólicas para consumo en establecimientos de comercio y advirtió sobre las sanciones por el incumplimiento de la medida. El gobierno invocó las facultades previstas en los artículos 189.4, 303, 315 CN y 199 de la Ley 1801 de 2016. El acto adujo en su motivación que buscaba garantizar la salubridad de la población en el marco de la emergencia sanitaria, declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la Resolución n°. 385 del 12 de marzo de 2020, a raíz de la pandemia del COVID-19. El 15 de junio de 2020, el Consejo de Estado aprehendió oficiosamente el conocimiento del control inmediato de legalidad del decreto, de conformidad con el artículo 136 CPACA.

⁷ SALAMANCA GALLO, Patricia (M.P) (Dra.). Óp. cit.

NATURALEZA	: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA	: ALCALDÍA MUNICIPAL DE CHAGUANÍ - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN	: 250002315 000 2020 01346 00
OBJETO DE CONTROL	: DECRETO 10 DE 2020

Pág. 21

(...)

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 reiterada⁸. 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, 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 nulidad⁹.

(...)

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.”

(...)

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.**” (negritas y subrayas no originales)

3.3.2.4.1.2 De otra parte, el Decreto No. 010 de 2020 en estudio, en su motivación enunció como fundamento el Decreto No. 417 de 2020 “por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, el cual en sí mismo no regula ninguna materia en particular, sino que es el decreto declarativo del estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el país.

3.3.2.5 De todo lo antes expuesto, advierte esta Corporación que el Decreto Municipal objeto de análisis en su parte considerativa y motiva no

⁸ Cfr. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión n°. 26, auto del 15 de abril de 2020, Rad. n°. 11001-03-15- 000-2020-01062-00 [fundamento jurídico 4]; Sala Especial de Decisión n°. 8, auto del 24 de abril de 2020, Rad. n°. 11001-03-15-000-2020-00973-00 [fundamento jurídico 3.3]; Sala Especial de Decisión n°. 16, auto del 28 de abril de 2020, Rad. n°. 11001-03-15-000-2020-01287-00 [fundamento jurídico 2.3] y Sala Especial de Decisión n°. 18, auto del 9 de junio de 2020, Rad. n°. 11001-03-15-000-2020-02297-00 [fundamento jurídico 1.2.1]. 3 Cfr.

⁹ Corte Constitucional, sentencia C-145 del 20 de mayo de 2020 [fundamento jurídico 129].

NATURALEZA	: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA	: ALCALDÍA MUNICIPAL DE CHAGUANÍ - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN	: 250002315 000 2020 01346 00
OBJETO DE CONTROL	: DECRETO 10 DE 2020

Pág. 22

señaló de manera clara y expresa que se sustentara en algún decreto legislativo expedido por el Gobierno Nacional durante el estado de excepción, que regulara el tema tributario y las posibles modificaciones al mismo durante el estado de emergencia, a pesar de estar vigente el Decreto 461 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 cual resultaba aplicable al caso concreto, sin embargo, el mismo no fue considerado por la autoridad municipal en el ámbito de su jurisdicción para fundamentar y expedir el acto administrativo que aquí se estudia.

3.3.2.6 Debe concluirse entonces, que bajo estas circunstancias excepcionales dada la emergencia sanitaria existente, la decisión administrativa tomada por el Alcalde Municipal de Chiguaní no tiene motivación alguna en ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante el estado de excepción, que le permitieran la adopción de medidas tales como la modificación del Acuerdo 24 de 2008 aprobado por el Concejo Municipal, en lo que tiene que ver con los plazos del calendario tributario, la reducción o descuento de las tarifas del impuesto predial para la vigencia fiscal del año 2020, y la forma de cobro y recaudo del impuesto de industria y comercio.

En consecuencia, el estudio de control inmediato de legalidad por parte de esta Corporación resulta a todas luces improcedente, acorde a la posición mayoritaria de la Sala Plena, al no acreditarse el cumplimiento del requisito formal por no haberse expedido bajo el amparo de un decreto legislativo proferido en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Adicionalmente, debe señalarse que la decisión del Alcalde desconoce por completo la competencia que de manera ordinaria, taxativa y expresa le ha sido otorgada al Concejo Municipal de acuerdo a la Constitución y la ley en relación con los temas tributarios propios del Municipio, los que en todo caso, deben ajustarse o guardar concordancia con los lineamientos

NATURALEZA	: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA	: ALCALDÍA MUNICIPAL DE CHAGUANÍ - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN	: 250002315 000 2020 01346 00
OBJETO DE CONTROL	: DECRETO 10 DE 2020

Pág. 23

establecidos en el Estatuto Tributario, por ende, no es válido que el Alcalde se abrogue facultades que no le han sido otorgadas, máxime si no lo hace bajo el amparo de los decretos legislativos que correspondan.

3.3.3. Teniendo en cuenta todo lo antes expuesto, la Sala Plena **declarará improcedente** el control inmediato de legalidad del **Decretos No. 010 del 26 de marzo de 2020** proferido por el Alcalde del municipio de Chaguaní–Cundinamarca, por no cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 136 del CPACA y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

4. Según decisión adoptada por la Sala Plena Extraordinaria de este Tribunal, realizada los días 30 y 31 de marzo del año en curso, esta sentencia será suscrita únicamente por el magistrado ponente y por la señora Presidenta de la Corporación.

En mérito de lo expuesto, la **SALA PLENA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR QUE ES IMPROCEDENTE ejercer control inmediato de legalidad respecto del Decreto 010 del 26 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del municipio de Chiguaní – Cundinamarca.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE esta decisión a la apoderada del señor Alcalde del municipio de Chiguaní – Cundinamarca, y al Agente Delegado del Ministerio Público a las direcciones de correo electrónico previstas para notificaciones judiciales.

TERCERO: PUBLÍQUESE esta sentencia en la página Web de la Rama Judicial.

NATURALEZA	: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA	: ALCALDÍA MUNICIPAL DE CHAGUANÍ - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN	: 250002315 000 2020 01346 00
OBJETO DE CONTROL	: DECRETO 10 DE 2020

Pág. 24

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado y discutido en sesión de la fecha. Acta No. ()


CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Magistrada


AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Presidente del Tribunal Administrativo de Cundinamarca