

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SALA PLENA**

**Magistrada Ponente:** MERY CECILIA MORENO AMAYA  
**Expediente tutela:** 25000-23-15-000-2020-0072900 (ACUM. 2020 732)  
**Entidad:** ALCALDIA MUNICIPAL DE LA PALMA, CUNDINAMARCA  
**Asunto:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD **DECRETOS 21 DEL 25 DE MARZO DE 2020 Y 24 DEL 31 DE MARZO DE 2020**

**SALVAMENTO DE VOTO**

Con el debido respeto por la decisión de la Sala mayoritaria, paso a expresar las razones que sustentan mi disenso con relación a la sentencia proferida dentro del proceso de la referencia el 31 de noviembre del año en curso.

Comienzo por destacar, aunque de manera general y como integrante de una Corporación judicial, que el surgimiento inesperado de la pandemia global del Covid-19, ha desatado una de las peores crisis del Estado y la democracia como concepto fundante de su estructura y funcionamiento como una república unitaria. Pues so pretexto de la amenaza real de la pandemia se desconocieron los principios de los instrumentos de ejecución constitucional que deben atenderse cuando se declara el estado de emergencia previsto en el art. 215 de la Carta, y los principios de la descentralización que eventualmente pueden contradecirlo. Pensadores, como *Bauman*, nos enseñan a serenarnos sobre la manera como afrontar la antigüedad y permanencia de las dificultades, al afirmar: *“La crisis es un momento para decidir que modo de proceder vamos a seguir en adelante, pero, en el arsenal de la experiencia humana acumulada hasta nuestros días, no parece haber estrategias fiables entre las que escoger”*.

La invocación de la situación de la crisis del Estado y la democracia, evidenciada con los tiempos de pandemia padecida por el mundo y en el País, obligaron al Ejecutivo a echar mano de un instrumento constitucional excepcional, declarar el estado de emergencia previsto en el art. 215 Superior para prevenir, contener y mitigar la expansión. Pero las autoridades territoriales, a pesar de que se trataba de unas circunstancias excepcionales decidieron actuar por vía paralela y legislar a su manera, sin tener en cuenta los mandatos de los decretos legislativos respectivos que centralizaban la acción del Estado a través del ejecutivo para tener una respuesta general adecuada contra el covid-19, sin perjuicio de las adecuaciones locales a las realidades particulares de cada región o municipio.

Sin embargo, la declaratoria del estado de emergencia por el ejecutivo nacional con fundamento en el art. 215 superior, pareció ser entendida por las autoridades territoriales departamentales y municipales como una mera referencia, sin efectos ni consecuencias jurídicas obligatorias para ellas, y tomaron medidas administrativas de manera autónoma sin mirar hacia arriba, para prevenir, evitar y contener la pandemia.

Se llegó a tal confusión por las autoridades territoriales, que pese a invocar como fundamento de su acto administrativo el decreto 417 de 2020, y demás decretos legislativos que lo prorrogan, reglamentan o declaran; en la práctica o en la realidad tomaron medidas según su leal saber y entender. Se comportaron en contrario, como si estuviéramos atravesando tiempos de normalidad y los mandatos del ejecutivo proferidos al amparo del 215 superior no los vincularan y restringieran sus facultades legales ordinarias o extraordinarias, pero para tiempos normales.

Lo anterior, no solo hace perder la esencia normativa de declaratoria de emergencia por vía del art. 215 constitucional, sino, la necesidad de disponer de una política y planificación nacional obligatoria bajo excepcionalidad, para una afectación grave normalidad, de la salubridad pública y la economía, que por regla general exige un tratamiento médico científico universal y unívoco, desde el punto de vista de la prevención y contención del Covid-19 y la producción de bienes y alimentos, incluso desde el punto de vista del origen de los recursos, pues clara está la incipiente composición de los presupuestos locales.

Ahora, los motivos de mi disenso a la decisión de declarar la nulidad parcial de los decretos 21 y 24 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del municipio de la Palma que se enmarcó en que: i) el artículo primero del Decreto 21 del 25 de marzo de 2020, si bien se efectuó en ejercicio de la potestad señalada en el Decreto Legislativo 461 de 2020, la misma no respeta el principio de proporcionalidad que rige el sistema tributario, los límites preestablecidos por el Concejo Municipal y el equilibrio presupuestal de las rentas municipales; ii) el artículo 3° del Decreto 21, sobre la reducción a 1 SMLDV no contraría las potestades otorgadas en el Decreto Legislativo 461 de 2020, ni las disposiciones del Estatuto Tributario de la entidad territorial iii) en cuanto a los artículos 4,5,6, se consideran ajustados en derechos, de acuerdo a las disposiciones del Estatuto Tributario y iv) finalmente, se consideró que la medida adoptada sobre la prestación del servicio público si bien se encuentra dentro de los límites que señaló el gobierno en Decreto Legislativo 441; lo cierto es que, la excepción de no reconectar a quienes fueron suspendidos por fraude a la conexión o al servicio, no resulta idónea, proporcional y necesaria para contrarrestar los efectos nocivos de la pandemia en el contexto de la emergencia sanitaria

Ahora bien, en mi opinión, en lo que refiere a la declaratoria de nulidad o no ajustado a derecho el artículo 1° del Decreto 21 de 2020, considero que conforme al Decreto Legislativo 461 de 2020, a los alcaldes y autoridades territoriales en general, se les confirió la facultad de reducir las tarifas de impuestos de sus entidades territoriales, y que en este caso se ejerció reduciendo la tarifa del impuesto de industria y comercio ICA en un 50% a la establecida por el Estatuto Tributario Municipal.

En ese sentido, estimo que al abordarse el examen de fondo del Decreto, debió declararse legal lo dispuesto en el artículo 1° del mencionado, pues tales lineamientos fueron acordes para preservar los principios de subsidiariedad y centralización en cabeza del presidente de la república las situaciones excepcionales previstas en el art. 215 superior, pues el fin era conjurar la mengua de los ingresos de los comerciantes afectados por la pandemia generada por la propagación del virus COVID 19 que ocasionó la emergencia sanitaria a nivel nacional, por tanto, tal medida, ampara en normativa legislativa y la realidad social y comercial que atraviesa el país, fue proporcional y no afectó derechos ni libertades personales constitucionalmente reconocidas.

Atendiendo lo expuesto, estimo que los Decretos 21 y 24 de marzo de 2020, expedidos por el Alcalde Municipal de La Palma Cundinamarca, debieron declararse en su totalidad legales por la sala. En esos términos sustentó mi salvamento de voto.

Fecha ut Supra,



**ALFONSO SÁRMIENTO CASTRO**  
Magistrado