

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

Yopal, veintiocho (28) de mayo de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad

ACTO: Decreto 065 del 25 de marzo de 2020

RADICACIÓN: 85001-2333-000-2020-00130-00

MAGISTRADA PONENTE: AURA PATRICIA LARA OJEDA

**ANÁLISIS DE LEGALIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO EXPEDIDO EN DESARROLLO
DECRETO 417 DEL 17 DE MARZO DE 2020.**

I ANTECEDENTES

El Municipio de Yopal, remitió vía correo electrónico el Decreto Decreto 065 del 25 de marzo de 2020, proferido por el alcalde municipal de dicho ente territorial que, según acta de reparto del 1 de abril del año en curso, correspondió al despacho 03.

TRAMITE PROCESAL

El 1 de abril de 2020 se admitió el control inmediato de legalidad, auto notificado por estado No 65 del 2 de abril de 2020 y personalmente al ente territorial y al Procurador 53 Judicial II para asuntos administrativos de conformidad con la certificación emitida por la Secretaría de la Corporación de la misma fecha, igualmente se publicó el aviso No 49 en la página web del Tribunal informando la existencia del proceso a la comunidad.

El día 17 de abril de 2020 el ente territorial por intermedio de apoderado judicial presenta al despacho oferta de revocatoria directa del acto administrativo objeto de control en el presente asunto, mediante auto proferido en la misma fecha (17/04/2020), se ordenó correr traslado de la referida petición y se reconoció apoderado judicial del municipio de Yopal, providencia notificada por estado No 72 del 20 de abril de 2020 y se fijó el

traslado No 006 en el tablero electrónico de la Corporación. El Ministerio Público se pronunció en relación con la oferta de revocatoria solicitando su rechazo por improcedente, posteriormente el expediente ingreso al despacho el día 23 de abril y el mismo día se profirió auto, mediante el cual rechazó la solicitud mencionada, se reconoció al ciudadano JOSE LUIS AVENDAÑO ORTÍZ como tercero interesado y dispuso reanudar los términos de traslado ordenados en el auto admisorio, providencia notificada por estado No 76 del 24 de abril de 2020 y personalmente a las partes e intervinientes en la misma fecha.

El 27 de abril de 2020 el municipio de Yopal presentó solicitud de aclaración del auto antes señalado, por lo cual ingresó al despacho el día 30 de abril del año en curso, por auto proferido el mismo día se negó la solicitud de aclaración, providencia notificada por estado No 80 del 04 de mayo de 2020 y personalmente a las partes e intervinientes conforme certificación emitida por la Secretaría de esta Corporación, el día 8 de mayo se corrió traslado al Ministerio Público remitiendo copia del expediente de la referencia en medio digital, para emitir el respectivo concepto.

ACERVO PROBATORIO RECAUDADO:

En cumplimiento de requerimiento ordenado en el auto de fecha 1 de abril del año en curso, la entidad mencionada aportó al expediente copia de los siguientes documentos:

- ✓ Certificación emitida por la Secretaria Técnica del Comité de Conciliación y Defensa judicial del municipio de Yopal de reunión realizada el día 14 de abril de 2020, en la cual se resolvió realizar oferta de revocatoria directa del acto administrativo objeto de control.
- ✓ Decreto No 292 por el cual se liquida el presupuesto anual de ingresos y de gastos e inversiones del municipio de Yopal para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2020, se clasifican y definen gastos, entre otras disposiciones, con fundamento en los artículos 315 de la Constitución Política; el Decreto 111 de 1996, la Ley 136 de 1994; y el Acuerdo 02 de 2015.
- ✓ Decreto No 62 de 2020 por medio del cual se decreta la urgencia manifiesta en el municipio de Yopal, con el fin de realizar los trámites necesarios para

la contratación directa del suministro de bienes, o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de preservar el orden público, las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria y demás objetos contractuales pertinentes, se autoriza a la Secretaría de Hacienda realizar los movimientos presupuestales que sean necesarios.

- ✓ Resolución No. 006 del 24 de marzo de 2020 por medio de la cual se aprueba una modificación al presupuesto del municipio de Yopal para la vigencia fiscal comprendida entre el 01 de enero al 31 de diciembre de 2020 con fundamento en el acuerdo No. 02 de 2015 (Estatuto Orgánico de Presupuesto del Municipio de Yopal).
- ✓ Acta de reunión de fecha 24 de marzo de 2020 del Consejo de Política Fiscal del Municipio de Yopal, por el cual se aprueba modificar el presupuesto para la vigencia fiscal comprendida entre el 01 de enero al 31 de diciembre de 2020.
- ✓ Certificado de disponibilidad presupuestal de fecha 20 de marzo de 2020 del Municipio de Yopal con cargo al presupuesto de ingresos y gastos para la vigencia fiscal 2020.
- ✓ Certificación de fecha 24 de marzo de 2020, expedida por la Profesional con funciones de contadora pública del municipio de Yopal, mediante la cual indica el superávit al término de la vigencia fiscal 2019 en los recursos presupuestales de esa entidad.
- ✓ Comunicación de fecha 24 de marzo de 2020 suscrita por la secretaria de salud, dirigida a otras Secretarías del municipio de Yopal en la cual solicita la creación de un rubro presupuestal para prevenir los efectos del coronavirus COVID-19.
- ✓ Acta de reunión de fecha 3 de abril de 2020 de la Junta de Gobierno de la Alcaldía del municipio de Yopal, en la cual se discute respecto al presupuesto de la entidad, tanto los dos asesores como el Secretario de Hacienda hacen un balance de las fuentes de financiación y concluyen que se debe emitir un Decreto para modificar el presupuesto del ente territorial, además de realizar un endeudamiento y aplazar el aumento salarial de los empleados públicos concertando con los sindicatos.
- ✓ Acta de reunión de fecha 4 de abril de 2020 del puesto de mando unificado del municipio de Yopal, en la cual luego de hacer un recuento del avance del coronavirus en el municipio de acuerdo con el informe emitido por la Secretaría de salud, se hace un balance de las acciones y actividades

realizadas por cada una de las entidades encargadas de enfrentar la emergencia del COVID-19.

- ✓ Acta de reunión de fecha 15 de abril de 2020 de la Junta de gobierno de la Alcaldía del Municipio de Yopal, en la cual se solicitan informes técnicos de gestión a cada secretario de despacho y se socializa el protocolo de prensa, con ocasión de la pandemia por el COVID-19.
- ✓ Acta de reunión de fecha 21 de marzo de 2020 de la Junta de gobierno de la Alcaldía del municipio de Yopal, en la cual se evalúa y aprueba declarar la calamidad pública y la urgencia manifiesta teniendo en cuenta las necesidades de contratación, con ocasión de la pandemia por el COVID-19.
- ✓ Acta de reunión de fecha 26 de marzo de 2020 de la Junta de Gobierno de la Alcaldía del municipio de Yopal, en la cual se discute respecto a la contratación a realizar teniendo en cuenta la urgencia manifiesta, las fuentes de financiación y los implementos a adquirir en cada sector, con ocasión de la pandemia por el COVID-19.
- ✓ Decreto No 064 del 2020, por el cual se modifica el presupuesto del municipio de Yopal para la vigencia fiscal comprendida entre el 01 de enero al 31 de diciembre de 2020, creando rubros, con fundamento en el Decreto 461 de 2020 y el Decreto 062 de 2020, entre otras disposiciones.
- ✓ Acuerdo municipal No 02 del 9 de febrero de 2015 proferido por el Concejo Municipal, a través del cual se actualiza la norma orgánica presupuestal del Municipio de Yopal y de sus entidades descentralizadas, en cuya parte pertinente se establecen regulaciones al presupuesto y los fondos especiales.
- ✓ Acuerdo municipal No 30 del 27 de noviembre de 2019 proferido por el Concejo Municipal, a través del cual se aprueba el presupuesto anual de rentas, ingresos, gastos e inversiones del Municipio de Yopal comprendido entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2020.

INTERVENCIÓN CIUDADANO LUIS AVENDAÑO ORTIZ

Señala que, el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020 facultó a los alcaldes para que orienten las rentas de destinación específica sólo para atender los gastos necesarios para hacer frente a la pandemia por el covid-19. Así mismo se permitió a los alcaldes reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales, sin que se haya autorizado reducir al 0% la tarifa de

las estampillas, como se ordenó en el Decreto 065 del 25 de marzo de 2020, actuación que en concepto del ciudadano, constituye un error por parte de la administración, pues su finalidad no fue redistribuir la destinación de los recursos como lo permite el Decreto Nacional mencionado, sino eliminar las estampillas pro cultura y pro adulto mayor.

Refiere que según pronunciamientos de la Corte Constitucional¹, las estampillas no son impuestos sino tasas parafiscales, por tanto, las rentas que obedecen a las estampillas municipales no debe ser objeto de reducción, pues en los términos del Decreto 461 de 2020, la facultad se limita a reorientar los recursos para atender las causas y efectos del virus Covid- 19, más no implica reducción al 0%, precisando que la autorización de reducción se dirige a las tarifas de impuestos de las entidades territoriales, más no eliminarlos.

Esgrime que el Decreto 065 del 25 de marzo de 2020, no reorientó rentas, ni redujo impuestos, pues reitera que las estampillas son tasas parafiscales que no se pueden confundir con impuestos, indicando que, de conformidad con la Ley 1276 de 2009 establece nuevos criterios para la atención integral del adulto mayor, los cuales se desconocen con la súbita eliminación de las fuentes de financiación destinadas al bienestar de este grupo poblacional, que tiene especial protección, por su alto grado de vulnerabilidad frente al covid-19.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Esgrime que el Decreto 065 del 25 de marzo de 2020, tiene relación con la facultad para crear impuestos, tasas, contribuciones, gravámenes y tarifas en la entidad territorial, potestad que está en cabeza del Concejo Municipal en cualquier tiempo de conformidad con las normas ordinarias que regulan la materia. Así mismo, refiere que, con la expedición del Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional autorizó temporalmente a los alcaldes, para reducir las tarifas de los impuestos en sus entidades territoriales mientras subsista el estado de excepción declarado, sin acudir ante el Concejo Municipal; sin embargo, no incluyó la creación de impuestos, tasas,

¹ Cita la sentencia C-768/10

contribuciones, gravámenes y tarifas en la entidad territorial para conjurar dicha crisis.

Señala que el alcalde municipal de Yopal no es competente para reducir a 0% la tarifa de las estampillas municipales causadas por las suscripción de contratos al interior de la administración, indicando que, aquellas no son un impuesto y por el contrario, constituyen un gravamen que está obligado a soportar el contratista del Estado, al resultar favorecido de un contrato, aporte que tiene una destinación específica, en este caso, pro-ancianos y pro -cultura, por lo que en su concepto, el mandatario local desbordó el ejercicio de sus funciones, porque en lugar de reducir la tarifa de las estampillas, exoneró a los contratistas que están sujetos al pago de ellas, decisión que tampoco se encuentra contemplada en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, por lo que colige que, el acto administrativo observado está falsamente motivado y es contrario a la Constitución y a la ley, conclusión a la que llegó el municipio de Yopal cuando propuso la oferta de revocatoria directa.

De otro lado, refiere que el Decreto 065 de 2020, no tiene conexidad con los motivos que dieron lugar al estado de excepción declarado por el Gobierno Nacional, tampoco respeta las formalidades propias de esta clase de actuaciones públicas, pues no existe razonabilidad ni proporcionalidad en la medida adoptada, mal llamada reducción en la tarifa de las estampillas municipales, causando un detrimento al patrimonio de la entidad territorial y la posibilidad de desfinanciación de rubros presupuestales que están concebidos para atender programas sensibles para la comunidad, configurándose una infracción manifiesta en el Decreto 065 de 2020 respecto de los Decretos 417 y 461 de 2020, favoreciendo los intereses de los particulares que contratan con el municipio, razón por la cual solicita que el citado decreto municipal se declare ilegal.

II CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. COMPETENCIA PARA EJERCER EL PRESENTE CONTROL

El numeral 14 del artículo 151 del C.P.A.C.A. dispone que, los tribunales administrativos conocerán en única instancia, del control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por las autoridades territoriales departamentales y municipales.

Como el Decreto 065 del 25 de marzo de 2020, objeto de estudio fue expedido por el alcalde municipal de Yopal, este Tribunal es competente para conocer del presente asunto.

2. LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA POR EL GOBIERNO NACIONAL.

El presidente de la República, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994, profirió el Decreto 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, por el término de treinta (30) días. Asimismo, indicó que de acuerdo con el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, es procedente la declaración del Estado de Emergencia por lo que en la parte resolutive dispuso:

“ARTÍCULO 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

ARTÍCULO 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.

ARTÍCULO 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.

ARTÍCULO 4. El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación”.

DECRETO 461 DEL 22 DE MARZO DE 2020

El señor presidente de la República con la firma de todos los ministros del gabinete expidió el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”*, en su parte motiva explica:

“Que, como consecuencia de la emergencia sanitaria, se generará una afectación al empleo por la alteración de diferentes actividades

económicas de los comerciantes y empresarios que afectará los ingresos de los habitantes y el cumplimiento de los compromisos previamente adquiridos, por lo que es necesario promover mecanismos que permitan la mitigación de los impactos económicos negativos.

... ante la inmediatez con que se requiere afrontar el impacto económico negativo, en los hogares más vulnerables...

... deben ejercerse por los gobernadores y alcaldes en observancia de los mandatos constitucionales". (negrilla fuera de texto)

Y en la parte resolutive, consignó:

“Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

En este sentido, para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o consejo municipales.

Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestas a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo.

Parágrafo 1. Estos recursos solo pueden reorientarse para atender los gastos en materias de su competencia, que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

Parágrafo 2. Las facultades que se establecen en el presente artículo en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.

Artículo 2. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de tarifas de impuestos territoriales. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales.

Artículo 3. Temporalidad de las facultades. Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto solo podrán ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria

Artículo 4. Vigencia. *El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación”.*

3. NATURALEZA DEL MEDIO DE CONTROL Y SU ALCANCE RESPECTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

La Constitución Política establece en los artículos 212 a 215 lo referente a los estados excepción y determina de manera clara la procedencia y la forma para declararlos.

Por utilidad conceptual la Sala acoge lo expuesto por el Consejo de Estado en consulta del 30 de mayo de 2017², en cuanto precisa lo siguiente:

- El artículo 215 permite activar un estado de emergencia por hechos sobrevinientes que perturben gravemente el orden económico, social o ecológico o que constituyan grave calamidad pública. Esto es, *“cuando el desorden amenaza de manera objetiva con superar niveles críticos poniendo en peligro factores esenciales de la convivencia, hasta el punto en que resulta incontrolable con base en los poderes ordinarios, deberá recurrirse a los poderes excepcionales.”*
- La declaración de esta emergencia habilita al presidente de la República para dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

En cuanto a la declaratoria, advierte la Sala de Consulta que se deben observar cómo requisitos de forma los siguientes:

“(i) estar suscrita por el Presidente de la República y todos los ministros (artículo 215 C.P. y 46 de la Ley 137 de 1994); (ii) ser motivada (la Corte Constitucional exige que la motivación sea adecuada y suficiente y en algunos casos la ha considerado un requisito sustancial³); (iii) establecer claramente su duración y sujetarse al límite temporal previsto en la Constitución (periodos de hasta treinta días que sumados no excedan de noventa días en el año); (iv) determinar claramente el ámbito territorial de aplicación; (v) si no se hallare reunido, convocar al Congreso de la República; (vi) remitir la declaratoria de emergencia a

² CONSEJO DE ESTADO - SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Radicación: 11001-03-06-000-2017-00092-00(2342), Actor: MINISTERIO DEL INTERIOR, C.P. ÁLVARO NAMÉN VARGAS

³ Sentencia C-254 de 2009. En esta sentencia se consideró además que la falta de motivación es insubsanable y que *“no puede ser suplida en el curso del juicio de constitucionalidad mediante el decreto y práctica de pruebas, ni con su referencia a esa declaratoria precedente en el Decreto ahora en revisión, toda vez que en la nueva declaratoria de estado de excepción, se imponía la enunciación siquiera concisa de los hechos y las razones de las ‘diversas manifestaciones sociales’ que habían sobrevenido adicionalmente, con ocasión de la continuada o acrecentada captación ilegal de recursos del público”.*

la Corte Constitucional al día siguiente de su adopción para la revisión automática de constitucionalidad; y (vii) por mandato del artículo 16 de la Ley 137 de 1994, comunicar la decisión tanto al Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas como al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos¹⁴.

Y en cuento a los a los requisitos materiales o de fondo, señaló que según la jurisprudencia⁵, el decreto que declara el estado de emergencia económica, social y ecológica o por grave calamidad pública debe cumplir un presupuesto fáctico y uno valorativo, cada uno sometido a juicios diferenciados. En el presupuesto valorativo, se debe verificar la gravedad de la afectación al orden económico social y ecológico y la imposibilidad de afrontar la crisis con los mecanismos normativos ordinarios que establece la Constitución. A diferencia del presupuesto fáctico, el presupuesto valorativo no está sometido a un examen objetivo sino de razonabilidad y proporcionalidad⁶.

Los anteriores elementos materiales y de forma, resultan necesarios para ilustrar el examen de legalidad respecto de los actos administrativos que, dentro de la declaratoria del Estado de Emergencia expidan las entidades del Estado.

En este punto, conviene precisar que la ley estatutaria 137 de 1994, que reguló los Estados de Guerra Exterior, Conmoción Interior y Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el artículo 20 establece:

“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”.

Frente al control de legalidad, la Sala Plena del Consejo de Estado en providencia del 31 de mayo de 2011⁷, advirtió:

“(…) La Sala Plena ha tenido oportunidad de referirse a los alcances del control automático de juridicidad practicado por el Consejo de Estado respecto de los decretos proferidos por el Gobierno Nacional como desarrollo de los decretos legislativos que se dictan durante los estados de excepción.

⁴ Sentencias C-216 de 2011 y C-670 de 2015.

⁵ Ver por todas, Sentencia C-670 de 2015.

⁶ Entre otras, Sentencias C-802 de 2002, C-216 de 2011 y C-670 de 2015.

⁷ Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). Actor: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL. Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE

Ha señalado la jurisprudencia, como rasgos característicos del control inmediato de legalidad, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y "su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos". (...)

Asimismo, los rasgos en virtud de los cuales la jurisprudencia de esta Sala ha caracterizado el mencionado control inmediato son:

(i) Su carácter jurisdiccional, habida cuenta de que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, de suerte que la naturaleza jurídica de la decisión mediante la cual se resuelve el asunto es una sentencia y los efectos propios de este tipo de providencias serán los que se produzcan en virtud de la decisión que adopte la Jurisdicción acerca de la legalidad del acto controlado;

(ii) Su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados "deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico"⁸ y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye

"... 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"⁹;

(iii) Su autonomía, consistente en que resulta "posible realizar su revisión 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"¹⁰; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello 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 Administrativo¹¹.

(iv) Su inmediatez o automaticidad, reflejada en el deber legal impuesto a las autoridades que expidan el correspondiente acto administrativo para efecto de que lo remitan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo "dentro

⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 3 de mayo de 1999; Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque; Radicación número: CA-011.

⁹ *Idem*.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Precepto que, en lo aquí pertinente, dispone lo siguiente: "Artículo 66. Pérdida de fuerza ejecutoria. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos: (...) 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho".

de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición" - artículo 20 de la Ley 137 de 1994 (...)"

Teniendo en cuenta los parámetros citados, el Tribunal se aplica al estudio de legalidad del decreto objeto de estudio.

4.- EXAMEN MATERIAL DEL DECRETO

La administración municipal de Yopal, hace un recuento normativo desde la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, que declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus; el artículo 215 de la C.P. al decir de las facultades del presidente de la República; los requisitos que deben contener los decretos legislativos según cita de la sentencia C-466 de 2017, en la cual se le exige a dichos actos, entre otros elementos, la motivación, la relación directa, la posibilidad de modificar los tributos; cita el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y entre comillas alude a la posibilidad de analizar todas las medidas tributarias para afrontar la crisis, con el fin de promover la industria y el comercio del país que generen fuentes de empleo que permitan absorber la fuerza laboral afectada por la pandemia; se refiere al Decreto municipal 054 del 17 de marzo de 2020, que declaró la emergencia sanitaria en el municipio de Yopal; cita el Acuerdo 013 del 9 de diciembre de 2012 mediante el cual se estableció la tasa de estampillas para el fomento de la cultura y el bienestar del adulto mayor; se sustenta en el Decreto estudiado 065, que el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, faculta a los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir los impuestos y que por todo lo anterior, se reduce la tarifa de las estampillas municipales.

En su parte resolutive el Decreto 065 del 15 de marzo de 2020, reduce a cero la tasa municipal de estampillas con el fin de atender la emergencia sanitaria y en su artículo 2 le da un carácter transitorio frente a su vigencia.

Pues bien, lo primero que precisa la sala es que, en tiempos de normalidad Jurídica, de acuerdo con clasificación del Estatuto Orgánico de Presupuesto, los ingresos corrientes se clasifican en: – Tributarios y no tributarios: serán ingresos tributarios los impuestos directos e indirectos. – No tributarios las tasas y las multas.

Las tasas y multas son Ingresos originados como contraprestación de servicios específicos que se encuentran regulados por el Gobierno

departamental o municipal; aun cuando el pago de las tasas resulta indispensable para garantizar el acceso a actividades de interés público o general, su reconocimiento se torna obligatorio cuando el contribuyente provoca su prestación, por lo que las tasas indefectiblemente se tornan forzosas a partir de una actuación directa y referida de manera inmediata al obligado. Normalmente las tasas tienen destinación específica desde su creación y si esas rentas se destinan a gastos recurrentes, se debe garantizar la continuidad en el gasto en un sector predeterminado con los recursos destinados para tal fin, estos gastos son inflexibles y se deben mantener en el tiempo, en los gastos no recurrentes tampoco se pueden imputar presupuestalmente compromisos que no desarrollen la destinación específica de la renta en la forma como se encuentra dispuesta en las normas que reglan su destinación.

De otra parte, el concepto de los tributos debe mirarse como un sistema y no de manera individual, pues se trata de un conjunto de principios de justicia, economía y de derecho; el análisis en tiempos de emergencia es diferente al de tiempos de normalidad jurídica, la equidad tributaria se predica de la capacidad económica de una sociedad y cobra mayor vigor cuando se está en presencia de la crisis de la producción, del consumo y de los ingresos, todos estos elementos forman el conjunto microeconómico o macroeconómico y el dichas variables es el que determina la legalidad o constitucionalidad del tributo. Por definición el impuesto tarifa cero, convierte la actividad o el bien en exento de tributos, sin embargo, sigue en la categoría de bien o servicio gravado, sólo que se usa la tarifa cero por efectos de equidad tributaria o de motivación a la producción o de motivación al consumo o para evitar la contracción del uso del servicio; de tal manera que son diversas variables a tener en cuenta, motivación que ausente en el decreto examinado.

El Tribunal resalta lo que menciona el Decreto 065 estudiado, **pero también hace notar lo que no explica:** la citación del articulado y demás normas vigentes se reducen a una simple mención, no hace una relación de causa que corresponda con la norma y los hechos – cualesquiera que sean y que no se mencionan en el acto-. Da por sentado que, al hacer una referencia normativa, de forma automática, conlleva a una tarifa cero y no se detiene

en una relación causal que explique los efectos de la tarifa cero en el mundo económico o del empleo o de la vida social de la población de Yopal.

De la lectura misma de los decretos allí citados, en especial de la parte motiva del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y del Decreto 461 del 22 de marzo del año en curso, se colige un respeto a los valores y principios constitucionales, al fomento y protección de la empresa o del comercio en cualquiera de sus formas, de protección al empleo y en general de protección a la economía. Esto es, ningún valor constitucional puede ponerse en juego en virtud de estas facultades extraordinarias, la facultad que puede ejercer el alcalde comprende hasta la modificación de acuerdos siempre que tengan una finalidad, una causa y una conexidad entre los hechos y la parte resolutive, que claramente debe estar motivada en el cuerpo del decreto en la parte motiva y sus efectos en la resolutive.

Se echa de menos en el Decreto 065 del 25 de marzo de 2020, la relación o conexidad que debió existir entre la realidad social de Yopal, la pandemia, el fomento al empleo, el fomento a la industria o al comercio o a la actividad económica y la tarifa cero de estas tasas pro cultura y el bienestar del adulto mayor, resaltando que ésta última por su finalidad, tiene una protección especial tanto en la Constitución como en normas supranacionales, tanto que hace parte de las recomendaciones recientemente dictadas con ocasión de la pandemia por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Por las razones expuestas, al no estar presente la motivación requerida en el Decreto 065 del 25 de marzo de 2020, no se puede identificar, su proporcionalidad, necesidad y finalidad. De tal manera que, por la falta advertida, no es posible examinar presupuesto valorativo alguno, ni analizar la gravedad de la afectación al orden económico, social y ecológico o la imposibilidad de afrontar la crisis con los mecanismos normativos ordinarios que establece la Constitución, razones por las cuales el decreto observado no se ajusta a derecho.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Casanare, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: DECLÁRASE LA NULIDAD del Decreto 065 del 25 de marzo de 2020, proferido por el alcalde Municipal de Yopal, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

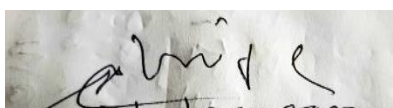
SEGUNDO: Notificar esta sentencia al representante legal del municipio de Yopal y al Ministerio Público, a través del buzón electrónico, utilizando los medios tecnológicos disponibles por la Secretaría de la Corporación.

TERCERO: Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, se ordena que la presente decisión sea comunicada en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en el link control automático de legalidad habilitado por el CSJ en la página web de la rama.


CUARTO: En firme la presente decisión, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


AURA PATRICIA LARA OJEDA
Magistrada


aislado en casa
DL 491/2020 a 13

NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ
Magistrado
Con aclaración de voto



JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO
Magistrado