



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA
SALA PLENA DE DECISIÓN**

Magistrado ponente Pedro Olivella Solano

Montería, cuatro (4) de junio de dos mil veinte (2020)

SE DECIDE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Radicación	23.001.23.33.000.2020.00108
Acto sujeto a Control Inmediato de legalidad	Decreto 058 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del municipio de Buenavista /Córdoba, por medio del cual se adopta el Decreto Legislativo 491 de 2020 sobre la reorientación de las rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales.
Tesis del Tribunal	Se declarará ajustado a derecho, salvo el artículo segundo que se declara NULO

I. ANTECEDENTES

- El Señor Presidente de la República, Dr. IVÁN DUQUE MÁRQUEZ, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 respectivamente, ha declarado hasta el momento en dos oportunidades el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (artículo 215 de la CPC) con el fin de conjurar los efectos de la pandemia de la enfermedad por coronavirus - COVID-19.
- El Gobierno Nacional en virtud de las facultades extraordinarias expidió el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, *“Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”*
- El alcalde del municipio de Buenavista, Dr. FÉLIX GUTIERREZ CÓRDOBA, expidió el Decreto 058 del 24 de marzo de 2020 mediante el cual implementa en esa jurisdicción territorial el Decreto Legislativo 461 de 2020.
- Por la naturaleza del acto administrativo expedido por alcalde del municipio de Buenavista, debe ser objeto del control inmediato de legalidad (CIL) previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).
- Surtido el trámite inicial contemplado en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), verificada la competencia y sin que se evidencie irregularidad o causal de nulidad alguna, el Tribunal Administrativo de Córdoba profiere el presente fallo de única instancia frente al Decreto 058 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del municipio de Buenavista/Córdoba.

II. ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL

DECRETO N° 058. (Del 24 de marzo de 2020)

"Por medio del cual se adopta el decreto 461 de 22 de marzo de 2020, del orden nacional el cual autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para que lleven a cabo la reorientación de las rentas y la reducción de trifas(sic) de impuestos territoriales en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el decreto presidencial 417 de 2020."

....

DECRETA.

ARTÍCULO PRIMERO: Acoger en su totalidad las directrices establecidas per el gobierno nacional en el decreto 461 de 22 de marzo de 2020 con el fin de llevar a cabo la reorientación de las rentas y la reducción de trifas (sic) de impuestos territoriales en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el decreto presidencial 417 de 22 de marzo 2020. Con un único fin de afrontar la emergencia sanitaria generada por la pandemia del nuevo coronavirus, (COVID19), en búsqueda de garantizar la salud y la vida de todos los integrantes del mundo, del país, del departamento y en especial los del municipio de Buenavista Córdoba.

ARTICULO SEGUNDO: Suspensión de términos dentro los procesos administrativo llevados a cabo en el ejercicio de sus funciones legalmente atribuidas a la oficina de Tesorería Municipal de Buenavista, entendida estos como las desarrolladas en los procesos de: gestión, fiscalización, cobro de obligaciones tributarias en curso y depuración de cartera, de igual forma quedan suspendidos los derechos de peticiones presentados con ocasión a estos procesos, desde el 25 de marzo hasta el 30 de abril del año 2020.

ARTÍCULO TERCERO: Durante la vigencia 2020 se ajusta el calendario tributario del Municipio de Buenavista para el pago del impuesto predial unificado en los siguientes plazos:

El plazo máximo para el pago del impuesto predial unificado para los predios residenciales y no residenciales en la zona urbana y rural, será el 30 de julio de 2020 con descuento del veinte por ciento 20%. El plazo para pagar el impuesto sin descuento vence el día lunes 31 de agosto de 2020.

ARTICULO CUARTO: teniendo en cuenta lo establecido en el Artículo 1 del decreto 461 de 22 de marzo de 2020 el cual manifiesta. **"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"** reorientense en el municipio de Buenavista Córdoba las rentas de destinación específicas que sean necesarias para llevar a cabo las acciones forzosas y pertinentes para hacer frente a las acciones que motivaron el estado de emergencia económica, social y ecológica decretada por el gobierno nacional mediante acto administrativo 417 de 2020, y mitigar la pandemia, (COVID 19).

ARTICULO QUINTO: teniendo en cuenta lo dicho en el Artículo 2 del decreto 461 de 22 de marzo de 2020 el cual expresa. **"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"**. Rebájese el porcentaje de impuestos aplicable por el municipio de Buenavista Córdoba derivado de cualquier concepto establecido por la entidad territorial en materia contractual hasta un monto del 0.1%, para todos aquellos contratos y convenios que vayan destinados a ejecutar recursos en materia de la pandemia del nuevo coronavirus, (COVID19), con ocasión al estado de emergencia económica, social y ecológica decretada por el gobierno nacional mediante acto administrativo 417 de 2020, este beneficio solo se mantendrá por el tiempo que demore la emergencia, hasta que el gobierno nacional mantenga vigente dicha facultad a gobernadores y alcaldes y/o hasta nuevo pronunciamiento del ente territorial dependiendo de la evolución de la problemática que afecta al país.

ARTICULO SEXTO: Con fundamento en el Decreto Nacional N° 461 de 22 de marzo de 2020, realicé las adiciones, modificaciones, traslados y operaciones presupuestales a que haya lugar.

ARTICULO SEPTIMO: La reorientación de los recursos que el municipio lleve a cabo solo podrán utilizarse para atender o hacer frente a los gastos que motivaron el estado de emergencia económica, social y ecológica en el país, derivado de la "pandemia nuevo coronavirus, (COVID19)"

PARAGRAFO: En este sentido, para la reorientación de los recursos aquí relacionados en el marco de la emergencia sanitaria y demás decisiones decretadas, no será necesaria la autorización del concejo municipal de Buenavista Córdoba, en el marco de lo establecido en el decreto 461 de 22 de marzo de 2020.

ARTÍCULO OCTAVO: Las directrices que se establecen en el presente decreto en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica hayan sido establecidas por la Constitución Política.

ARTICULO CUARTO: El presente Decreto rige a partir de su expedición.

III. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

En concepto del Procurador 33 Judicial II para asuntos administrativos, el Decreto 058 del 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Buenavista es pasible del control inmediato de legalidad (CIL) y "debe declararse la legalidad del Decreto, excepto el artículo segundo en su totalidad y la expresión "y/o hasta nuevo pronunciamiento del ente territorial dependiendo de la evolución de la problemática que afecta al país", contenida en el artículo quinto, los cuales son contrarios a la norma desarrollada, lo que impone su anulación."

Expone en síntesis los siguientes argumentos:

2. Legalidad de la norma revisada Decreto 058 del 24 de marzo de 2020, expedido por el alcalde municipal de Buenavista

2.1. Con el fin de establecer la legalidad de la medida sujeta a control, expedida por el alcalde de Buenavista, el primer aspecto que será analizado es la competencia en sus tres dimensiones (Material, territorial y temporal). La norma objeto de revisión fue proferida por el alcalde municipal de Buenavista, representante legal del municipio⁴, quien fue autorizado por la norma revisada Decreto 461 de 2020 para aplicar en el orden municipal las medidas allí contempladas. De esa circunstancia puede concluirse preliminarmente que al funcionario le asiste competencia material, sin perjuicio de las posibles extralimitaciones en que pudo haber incurrir al desarrollar la norma habilitante, lo cual será analizado con el debido detalle en el numeral 2.4.

De la misma forma, la declaratoria se realizó para ejecutarse en la jurisdicción del municipio de Buenavista (Competencia territorial) y su expedición ocurrió en vigencia del estado de emergencia económica, social y ambiental contenida en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 (Competencia temporal).

2.2. En cuanto al requisito de la motivación, la disposición revisada contiene fundamentos de carácter jurídico y fáctico, sin que exista evidencia de que los hechos expuestos sean inexistentes o hayan desfigurados por el funcionario.

2.3. Respecto de la finalidad, tampoco existe evidencia que el alcalde municipal haya adoptado la decisión con el propósito de satisfacer intereses ajenos al cumplimiento de los fines del Estado, a tal punto que pueda considerarse la existencia de una desviación de poder del funcionario.

En cuanto al contenido del Decreto 058 del 24 de marzo de 2020, para analizar su validez, estudia separadamente cada uno de los artículos que lo integran y los encuentra ajustados al ordenamiento jurídico salvo el artículo segundo y quinto, frente a los cuales formula los siguientes reparos:

2.4.2 .El artículo segundo del Decreto 058 del 24 de abril de 2020 es del siguiente tenor:

“ARTICULO SEGUNDO: Suspensión de términos dentro los procesos administrativo llevados a cabo en el ejercicio de sus funciones legalmente atribuidas a la oficina de Tesorería Municipal de Buenavista, entendida estas como las desarrolladas en los procesos de: gestión, fiscalización, cobro de obligaciones tributarias en curso y depuración de cartera, de igual forma quedan suspendidos los derechos de peticiones presentados con ocasión a estos procesos desde el 25 de marzo hasta el 30 de abril del año 2020”.

La disposición revisada está viciada de nulidad, en la medida que el alcalde municipal de Buenavista se excedió en las facultades que le fueron otorgadas en el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, no le autorizaron a suspender los términos dentro de las actuaciones administrativas que se adelantaran en la Alcaldía Municipal, aun cuando las mismas fueran de carácter tributario.

El Legislador Excepcional tampoco facultó a los alcaldes municipales para suspender los términos para responder las peticiones ciudadanas, relacionadas con dichas materias. Los plazos dentro de los cuales deben ser resueltas las peticiones, vale anotarlos, han sido fijados por el Legislador Estatutario (Ley 1755 de 2015). Siendo así, no podía el alcalde suspender dichos términos de manera general, si no fue expresamente autorizado para ello.

El aislamiento preventivo obligatorio, ordenado por el Gobierno Nacional a través del Decreto 457 del 2020 de marzo de 2020, no justifica la extralimitación en que incurrió el alcalde municipal, toda vez que bajo tales circunstancias lo procedente es acudir a herramientas tecnológicas que permitan la continuidad en la prestación de los servicios a cargos de las entidades públicas, máxime para garantizar derechos fundamentales, como es el caso del derecho de petición (Artículo 23 C.N.).

Ahora, el artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020 estableció que “Hasta tanto permanezca vigente la emergencia sanitaria declarada por el ministerio de Salud y protección social, las autoridades administrativas a las que se refiere el artículo 1 del presente decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, ...”; no obstante, esa norma con fuerza de ley fue expedida con posterioridad al decreto revisado, que tiene por fecha 24 de marzo de 2020. Esto significa que al momento de dictarse la norma objeto de estudio, el servidor público no estaba facultado para ejercer dicha función, siendo importante destacar que el posterior otorgamiento de facultades para suspender términos, no purga la nulidad de que está viciado el artículo 2° del Decreto 058 del 24 de marzo de 2020, pues de conformidad con el artículo 137 CPACA el acto queda viciado, entre otros eventos, cuando viola las normas en que debía fundarse, esto es, debe mirarse la situación al momento de nacimiento del acto sometido a control judicial. Ello es una consecuencia del principio de legalidad (Artículos 6 y 121 C.N.), ínsito a nuestro Estado Social de Derecho, en el cual las autoridades públicas solo pueden ejercer las competencias asignadas previa y expresamente por el ordenamiento jurídico.

...

2.4.5. En el artículo 5 del decreto revisado se estableció:

“ARTICULO QUINTO: teniendo en cuenta lo dicho en el Artículo 2 del decreto 461 de 22 de marzo de 2020 el cual expresa. “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”. Rebájese el porcentaje de impuestos aplicable por el municipio de Buenavista Córdoba derivado de cualquier concepto establecido por la entidad territorial en materia contractual hasta un monto del 0.1%, para todos aquellos contratos y convenios que vayan destinados a ejecutar recursos en materia de la pandemia del nuevo coronavirus, (COVID19), con ocasión al estado de emergencia económica, social y ecológica decretada por el gobierno nacional mediante acto administrativo 417 de 2020, este beneficio solo se mantendrá por el tiempo que demore la emergencia, hasta que el gobierno nacional mantenga vigente dicha facultad a gobernadores y alcaldes ~~y/o hasta nuevo pronunciamiento del ente territorial dependiendo de la evolución de la problemática que afecta al país~~”(Tachado fuera del texto).

La disposición corresponde a la facultad que asigna la norma desarrollada, toda vez que se rebaja la tarifa del 0,1% todos los impuestos del municipio de Buenavista que graven los contratos y convenios que tengan por objeto ejecutar recursos en relacionados con el coronavirus, en el marco del estado de excepción declarado por Decreto 417 de 2020. Sin embargo, la vigencia del beneficio merece reparos por parte del Ministerio Público, en cuanto se contempla que podrá mantenerse el beneficio, entre otras eventualidades, hasta nuevo pronunciamiento del ente territorial, dependiendo de la evolución de la problemática que afecta al país.

Ese aparte no está conforme con el artículo 3 del Decreto 461 de 2020, norma según la cual “Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto solo podrán ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria”, la cual fue declarada por el Ministerio de Salud en Resolución 0385 del 12 de marzo de 2020, señalando allí la duración de la misma. La disposición en estudio, conforme está redactada, permitiría que a voluntad del alcalde puedan extenderse los beneficios incluso más allá, de acuerdo con las valoraciones que realice “de la evolución de la problemática”. Por ello, es preciso declarar la nulidad parcial del artículo quinto.

CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

1. Sobre la naturaleza y alcances del control inmediato de legalidad (CIL)

1.1. Marco legal

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994, *"Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia"*, consagra un mecanismo jurídico oficioso e inmediato que tiene por objeto el control de legalidad de 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. La Corte Constitucional en sentencia C-179 de 1994 señaló que este control inmediato de legalidad “constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”. Los artículos 136, 151-14 y 185 de la Ley 1437 de 2011(CPACA), en armonía con la citada ley estatutaria, regulan lo concerniente a este medio de control y componen su principal sustento legal.

1.2. Marco jurisprudencial (Consejo de Estado)

El Consejo de Estado en sentencia del 26 de septiembre de 2019, Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00, Magistrado ponente HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ, al referirse al artículo 20 de la Ley 137 de 1994, precisó que dicho control inmediato está determinado por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber:

35.1. Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.

35.2. Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante **la potestad reglamentaria**, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.

35.3. Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

36. Dados esos presupuestos, la atribución para el control la tiene genéricamente la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y al interior de esta, la competencia depende del orden territorial de la autoridad que expide el acto respectivo.

(...)

Características procesales y sustanciales del control de legalidad establecido en el artículo 20 de la Ley 137

38. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado ha señalado que son atribuibles a este proceso judicial las siguientes características:

38.1. Se trata de un proceso judicial, por lo tanto, la naturaleza del acto que lo resuelve es una sentencia, porque la competencia atribuida a la jurisdicción es la de decidir sobre la legalidad del mismo, lo cual corresponde hacer a través de aquella.

38.2. El control es automático o inmediato, porque tan pronto se expide la norma el Gobierno Nacional debe remitirlo a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente. Ahora, esta clase de control tiene las siguientes características:

38.2.1. No impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos.

38.2.2. No es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, ya que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad. En tal sentido, la condición para que pueda controlarse es que se haya expedido, no que esté produciendo efectos.

38.2.3. También es automático o inmediato porque no se requiere de una demanda de nulidad para que la jurisdicción asuma el control. Por el contrario, la jurisdicción aprehende el acto, para controlarlo, aún contra la voluntad de quien lo expide, y sin limitación en cuanto a la legitimación por activa o por pasiva, ya que quien ordena hacer el control es la ley misma, no una demanda formal.

38.2.4. Se trata de una competencia muy particular, en comparación con el común de las acciones contenciosas, comoquiera que el tradicional principio de la "jurisdicción rogada" -que se le ha atribuido a esta jurisdicción-, sufre en este proceso una adecuada atenuación en su rigor, en la medida que en esta ocasión no se necesita de una acción, ni de criterios o argumentos que sustenten la legalidad o ilegalidad. Por el contrario, basta con que la ley haya asignado a esta jurisdicción la competencia para controlar el acto, para que proceda a hacerlo. En otras palabras, en este evento la jurisdicción conoce de manera oficiosa del asunto.

38.2.5. Desde luego que esta característica implica, adicionalmente, una carga especial para la justicia, toda vez que debe construir los supuestos de derecho que sirven para realizar el análisis. En otras palabras, la carga de las razones o fundamentos de derecho con los cuales se analiza el acto son del resorte de la jurisdicción, como una especie de garantía máxima de la legalidad y la constitucionalidad de las actuaciones del Gobierno, en un estado tan extraordinario, como son los de excepción.

38.3. El control es integral en relación con los decretos legislativos respectivos y el artículo 215 de la Constitución Política, pese a que la norma no lo señala en forma expresa, pero necesariamente debe ser así, pues si no opera por vía de acción –toda vez que es oficioso– resulta lógico que el juez asuma el control completo de la norma.

39. En efecto, comoquiera que no hay demanda que enmarque o delimite las cuestiones a examinar, la Sala ha considerado que el control es integral en tanto cobija tanto la competencia como los aspectos formales y de fondo, y que en este último abarca el bloque normativo que sirve de contexto y fundamento al acto administrativo general de que se trate, luego la cosa juzgada de la sentencia se circunscribirá a ese bloque normativo, que en este caso es la Constitución Política, la Ley 137 de 1994 así como los decretos legislativos y las normas legales que con ocasión del respectivo estado de excepción se desarrollan o sean pertinentes a la materia de que trata el acto sometido a este control.

Alcance del control de legalidad de los actos administrativos expedidos como desarrollo de los decretos legislativos y en ejercicio de la función administrativa, mediante la acción de nulidad

40. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en reiterada jurisprudencia ha señalado que el desarrollo del control automático de legalidad de un acto administrativo no le imprime una naturaleza o condición jurídica especial que lo sustraiga del control ordinario por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, función desarrollada con fundamento en los artículos 238 de la Constitución Política y 82 a 85 del Código Contencioso Administrativo, en la medida que los actos administrativos se expiden en ejercicio de funciones administrativas.

41. Por tanto, el control de los actos administrativos procede cuando en ejercicio del principio de la justicia rogada se proponga la nulidad cuando: i) los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, ii) cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos o incompetentes, iii) en forma irregular o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, iv) mediante falsa motivación o v) con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los expidió.

42. En suma, al realizarse el control automático o inmediato de legalidad se produce una cosa juzgada parcial que abarca el bloque normativo que sirve de contexto y fundamento al acto administrativo general de que se trate, es decir, la Constitución Política, la Ley 137, así como los decretos legislativos y las normas legales que con ocasión del respectivo estado de excepción se desarrollan o sean pertinentes a la materia de que trata el acto sometido a este control sin que dicho control excluya el control ordinario propio de la Jurisdicción Contencioso Administrativo.

En líneas generales, los anteriores son los principales aspectos del Control Inmediato de Legalidad (CIL) que, así decantados por el máximo tribunal de lo contencioso administrativo¹, no generan mayores dificultades al momento de su aplicación en la práctica judicial.

¹ Aspectos que fueron reiterados en reciente sentencia del 11 de mayo de 2020, Rad: 11001- 0315-000 -2020 00944-00, MP: SANDRA LISSETH IBARRA VÉLEZ.

2. Análisis y conclusiones del caso bajo estudio

Tal como se anunció en precedencia, el Tribunal Administrativo debe examinar y determinar los siguientes aspectos:

- Si el Decreto 058 del 24 de marzo de 2020 a través del cual el alcalde municipal de Buenavista adoptó el DL 461 de 2020 sobre reorientación de rentas y reducción de las tarifas de impuestos municipales es susceptible o no del CIL.
- En caso positivo determinar si el citado decreto se ajusta o no al ordenamiento jurídico o si por el contrario se configura alguna de las causales de anulación.

2.1. Características del Decreto 058 del 24 de marzo de 2020 y procedencia del CIL

- Es un acto administrativo en cuanto contiene una decisión unilateral de la voluntad de la administración con efectos jurídicos en los procesos de contratación que debe adelantar el municipio. Es de carácter general en cuanto no involucra ningún derecho subjetivo ni se dirige a surtir efectos frente a un particular en concreto.
- Fue proferido por una autoridad eminentemente administrativa (Alcalde Municipal) y en ejercicio de las funciones de esa naturaleza.
- Implementa de manera expresa el Decreto Legislativo 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”*

Conforme a las anteriores características se concluye que el mencionado decreto es susceptible del CIL en los términos del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

2.2. Análisis integral de legalidad (artículo 137 del CPACA)

Definida la procedencia del CIL le corresponde al tribunal examinar de manera *integral* sus aspectos *formales* y *materiales*², para determinar si el acto administrativo bajo estudio incurre en cualquiera de las causales de anulación previstas en el artículo 137 del CPACA, confrontándolo primeramente con los decretos legislativos que le sirven de fuente (normas

² Siguiendo el esquema de análisis de la reciente sentencia del 11 de mayo de 2020 del Consejo de Estado, Rad: Rad: 11001- 0315- 000 -2020 00944-00, MP: SANDRA LISSETH IBARRA VÉLEZ. Los aspectos formales se refieren al tema de la competencia y a los elementos de existencia, sustanciales y de validez. Los aspectos materiales tienen que ver con la conexidad y proporcionalidad frente al Estado de excepción declarado por el Presidente de la República.

superiores en los que debe fundarse) y de manera general con la normativa que regula la materia de la que se ocupa. Igualmente si la medida que contiene es proporcional y conexas con la situación que pretende conjurar.

2.2.1. Competencia y aspectos formales

- √ El Decreto 058 del 24 de marzo de 2020 fue expedido por la autoridad competente, alcalde municipal, conforme a las atribuciones generales del numeral 3º del artículo 315 de la CP y del literal d numeral 1 del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, que lo facultan para dirigir la acción administrativa del municipio; y de manera específica la competencia deriva del propio Decreto Legislativo 461 de 2020.
- √ Desde el punto de vista formal es una declaración unilateral de la voluntad de la administración que abre paso a una forma excepcional de contratación que se caracteriza por su flexibilidad y rapidez.
- √ El Decreto 058 del 24 de marzo de 2020 está debidamente motivado por el propósito de proteger el derecho a la salud, invoca principalmente como causa la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el Señor Presidente de la República.

2.2.2. Proporcionalidad y conexidad con el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020:

Para conjurar los efectos de la pandemia de la enfermedad por coronavirus - COVID-19 – el gobierno de Colombia ha utilizado dos instrumentos jurídicos excepcionales:

- La declaratoria de la Emergencia Sanitaria prevista en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, a través de la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 y cuyo propósito es habilitar las acciones técnicas y sanitarias que se requieran para superar las circunstancias que generaron la emergencia, con el fin de garantizar la existencia y disponibilidad de talento humano, bienes y servicios de salud.
- La declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, que en conexidad con la emergencia sanitaria busca habilitar la adopción de medidas extraordinarias *“que permitan conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional, en particular, aquellas que permitan acudir a mecanismos de apoyo al sector salud, y mitigar los efectos económicos que está enfrentando el país.”*

En ese contexto de Emergencia Sanitaria y Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Decreto 058 del 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Buenavista, habilitado por el Decreto Legislativo 461 de 2020, adopta directamente y sin intervención del Concejo Municipal³, las siguientes medidas dentro de su jurisdicción territorial:

- Suspende los términos dentro los procesos administrativos de la oficina de Tesorería Municipal y las de respuesta de los derechos de petición desde el 25 de marzo hasta el 30 de abril del año 2020.
- Ajusta el calendario tributario para el pago del impuesto predial unificado y extiende el periodo de descuento.
- Ordena de manera general reorientar las rentas de destinación específicas que sean necesarias para llevar a cabo las acciones forzosas y pertinentes para hacer frente a las acciones que motivaron el estado de emergencia económica, social y ecológica.
- Rebaja el porcentaje de impuestos aplicables por el municipio de Buenavista Córdoba derivado de cualquier concepto establecido por la entidad territorial en materia contractual hasta un monto del 0.1%, para todos aquellos contratos y convenios que vayan destinados a ejecutar recursos en materia de la pandemia del nuevo coronavirus, (COVID19).
- Este beneficio lo mantiene “por el tiempo que demore la emergencia, hasta que el gobierno nacional mantenga vigente dicha facultad a gobernadores y alcaldes y/o hasta nuevo pronunciamiento del ente territorial dependiendo de la evolución de la problemática que afecta al país.”
- Ordena de manera general realizar las adiciones, modificaciones, traslados y operaciones presupuestales a que haya lugar.

El mismo texto del Decreto 058 del 24 de marzo de 2020, en sus artículos séptimo y octavo, advierte que las anteriores medidas solo podrán utilizarse para atender o hacer frente a los gastos que motivaron el estado de emergencia económica, social y ecológica en el país, y que no afectan las rentas cuya destinación específica hayan sido establecidas por la Constitución Política.

Analizado el contenido y alcance de las medidas adoptadas por el alcalde municipal de Buenavista mediante Decreto 058 del 24 de marzo de 2020, es evidente que son proporcionales y conexas al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, sin que se advierta que desbordan dichos propósitos.

En cuanto al desarrollo material del Decreto Legislativo 461 de 2020, tal como lo señaló el agente del Ministerio Público, la suspensión de términos y de derechos de petición en la Tesorería Municipal establecida en el artículo segundo del decreto bajo estudio, no es una medida para lo cual el alcalde estuviera expresamente facultado y desborda las atribuciones concedidas en ese decreto legislativo. Tampoco corresponde a una competencia ordinaria del alcalde, ya que estos temas tienen reserva de ley por involucrar derechos fundamentales como el de petición y el debido proceso.

³ Sobre la constitucionalidad de la medida que excluye la intervención del Concejo Municipal para estas operaciones presupuestales en el municipio, tendrá que pronunciarse la Corte Constitucional dentro del respectivo control automático del Decreto Legislativo 461 de 2020.

En cuanto al periodo de vigencia de la rebaja de impuestos establecida en el artículo 5º del Decreto 058 del 24 de marzo de 2020, contrario a lo sostenido por el Ministerio Público, se considera que la expresión final que la condiciona hasta un *“nuevo pronunciamiento del ente territorial dependiendo de la evolución de la problemática que afecta al país”* no está viciada de nulidad ni permite que esa rebaja de impuestos se pueda extender más allá de la Emergencia Sanitaria, pues está precedida en ese mismo artículo 5º de las otras condiciones de que *“este beneficio solo se mantendrá por el tiempo que demore la emergencia, hasta que el gobierno nacional mantenga vigente dicha facultad a gobernadores y alcaldes”*. Lo que permite la última expresión es que el alcalde pueda limitarla aún dentro de la emergencia sanitaria, porque esas rebajas de impuestos son una *“facultad”* y no una *“obligación”* por parte de la Administración⁴.

2.3. Conclusiones

- El Decreto 058 del 24 de marzo de 2020 a través del cual el alcalde municipal de Buenavista adoptó el DL 461 de 2020 sobre reorientación de rentas y reducción de las tarifas de impuestos municipales es susceptible del CIL.
- Dentro del control integrado de legalidad no se advirtieron vicios formales en el mencionado Decreto 058 del 24 de marzo de 2020.
- En cuanto al contenido material se encuentra proporcional y conexo con el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.
- El contenido del decreto se ajusta al ordenamiento jurídico, con la salvedad del artículo segundo, tal como se señala a continuación.
- El artículo segundo del Decreto 058 del 24 de marzo de 2020 relativo a la suspensión de términos y de los derechos de petición es una medida que excede tanto las facultades extraordinarias del DL 461 de 2020 como las ordinarias atribuidas en ese momento al alcalde municipal, por lo cual deberá declararse nulo⁵.

⁴ En efecto, el Decreto Legislativo 461 de 2020 estableció en su artículo 3º: **“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.”

⁵ Posteriormente el artículo 5º del Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020 amplió los términos de respuesta de los derechos de petición; pero no otorgó facultades a ninguna entidad territorial al respecto.

En cuanto a la suspensión de actuaciones administrativas otorgó esas facultades en el artículo 6º, pero *“conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.”*, norma posterior que tampoco permite el saneamiento del decreto bajo examen que fue expedido con anterioridad y sin cumplir ese requisito.

3. Decisión:

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Córdoba en Sala Plena, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley

FALLA:

PRIMERO: Declarar ajustado a derecho el Decreto 058 (Del 24 de marzo de 2020), expedido por el Alcalde Municipal de Buenavista – Córdoba, *"Por medio del cual se adopta el decreto 461 de 22 de marzo de 2020, del orden nacional el cual autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para que lleven a cabo la reorientación de las rentas y la reducción de trifas de impuestos territoriales en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el decreto presidencial 417 de 2020."*, salvo el artículo segundo que se declara NULO en su integridad, conforme a las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: Realizar las notificaciones de rigor al representante legal del Municipio de Buenavista y al señor Agente del Ministerio Público, y comunicarla y publicarla en el link "control automático de legalidad" habilitado por el Consejo Superior de la Judicatura en la página web de la Rama Judicial.

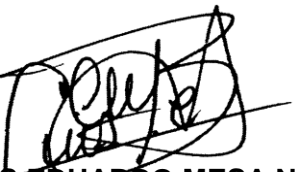
TERCERO: Ejecutoriada esta decisión se archivará el expediente, previas las anotaciones de rigor.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior sentencia fue estudiada y aprobada en sesión virtual de la fecha.



PEDRO OLIVELLA SOLANO



LUIS EDUARDO MESA NIEVES



DIVA MARÍA CABRALES SOLANO



NADIA PATRICIA BENTEZ VEGA
Magistrada