



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PLENA

Sincelejo, veintitrés (23) de junio de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

RADICACIÓN: 70-001-23-33-000-2020-00199-00
SOLICITANTE: DEPARTAMENTO DE SUCRE
ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
DEL DECRETO 0222 DE FECHA 3 DE ABRIL
DE 2020

De conformidad a lo consagrado en los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136, 151 numeral 14, 185 del CPACA, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Sucre, a ejercer el control de legalidad respecto del Decreto No. 0222 del 3 de abril de 2020, expedido por el Gobernador del Departamento de Sucre, *“Por medio del cual se establecen unas medidas tributarias transitorias tendientes a reducir las tarifas de las estampillas departamentales”*.

1. ANTECEDENTES

1.1. Acto objeto de control de legalidad.

El Gobernador del Departamento de Sucre, expidió el Decreto No. 0222 del 3 de abril de 2020, el cual es del siguiente tenor:

“DECRETO No. 0222 DE FECHA 3 DE ABRIL DE 2020

**“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN UNAS MEDIDAS
TRIBUTARIAS TRANSITORIAS TENDIENTES A REDUCIR LAS TARIFAS DE
LAS ESTAMPILLAS DEPARTAMENTALES”**

EL GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE

En uso de sus facultades legales y en especial las conferidas por los numerales 1 y 2 del artículo 305 de la Constitución Política de Colombia, los numerales 1 y 2 del artículo 94, del decreto 1222 de

1986, el artículo 1 y ss del Decreto Ley 1417 de 2020 y el artículo 2 del Decreto Ley 461 de 2020 y

CONSIDERANDO

Que el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia, señala cuales son los fines esenciales del Estado, manifestando que dentro de ellos se encuentran, el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la misma carta, así:

“Son los fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. (...)...”

Que de la misma manera el artículo 95 superior, establece los deberes como colombianos, y claramente señala que dentro de ellos está el de contribuir con el financiamiento de los gastos e inversiones del estado colombiano, así:

“La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta constitución implica responsabilidades. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.

Son deberes de la persona y del ciudadano:

(...) 9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.”

Que a su turno el artículo 300 de la carta, le asigna las atribuciones de las asambleas departamentales, y puntualmente consagra que:

“Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:

(...) ...

4. Decretar, de conformidad con la Ley, los tributos y contribuciones necesarias para el cumplimiento de las funciones departamentales.”

Que por su parte los numerales 1 y 2 del artículo 305 del estatuto constitucional, establecen las atribuciones del Gobernador, así:

“Son atribuciones del gobernador:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos del gobierno y las ordenanzas de las Asambleas Departamentales.

2. Dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y las leyes."

Que el poder tributario de conformidad con lo señalado en el artículo 338 de la Constitución Política de Colombia se encuentra asignado al Congreso de la Republica de manera exclusiva, esto obedece al cumplimiento del principio de legalidad, mediante el cual no puede existir un tributo sin una ley previa que lo haya creado, dispone el referido artículo que:

"En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un periodo determinado, no pueden aplicarse sino a partir del periodo que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo."

Que bajo este orden de ideas además de este principio el cual se erige como el pilar fundamental de nuestro sistema tributario, las normas de esta índole deben establecerse con observancia de otros principios que precisamente se encuentran consagrados en el artículo 336 de la misma carta, ellos son: progresividad, equidad y eficiencia, dispone la norma en comento:

"El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad.

Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad"

Que las normas tributarias de cualquier orden deben respetar el cumplimiento de estos principios, así como los de orden económico, como el señalado en el artículo 334 o principio de sostenibilidad fiscal, el cual sostiene:

“la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la prevención de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, el gasto público social será prioritario.”

Que la citada norma hace énfasis en la consistencia de los planes de gasto público e impuestos de largo plazo, los objetivos de la política monetaria y acumulación de capital en la economía que se encuentran incorporadas al ordenamiento jurídico colombiano, a su vez el principio antes descrito es una condición para la materialización del Estado Social de Derecho y es una herramienta para garantizar los principios de progresividad y equidad que hacen efectivos los derechos económicos, sociales y culturales.

Que los principios de progresividad, equidad y eficiencia señalados en el ya citado artículo 363 y el también en el artículo 334, podemos inferir que las tarifas de los tributos se deben establecer de manera proporcional a las capacidades económicas de cada ciudadano y/o contribuyente, sin que tal medición afecte fiscalmente a la entidad.

Que el decreto 1222 de 1986 establece en su artículo 94 numerales 1 y 2 cuales son las atribuciones de los gobernadores así:

“Son atribuciones del gobernador:

- 1. Cumplir y hacer que se cumplan en el Departamento los decretos y órdenes del Gobierno y las ordenanzas de las Asambleas;*
- 2. Dirigir la acción administrativa en el Departamento, nombrando y separando sus agentes, reformando o revocando los actos de estos, y dictando las providencias necesarias en todos los ramos de la administración.”*

Que el 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional.

Que el 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional.

Que el 9 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud, solicitó a los países la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y prevenir la propagación de virus.

Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de transmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y tratamiento de los casos confirmados.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 declaró la Emergencia Sanitaria por causa del Coronavirus COVID19 y adoptó medidas para hacer frente al virus.

Que de acuerdo con el artículo 1 del Reglamento Sanitario Internacional se considera emergencia de salud pública de importancia internacional un evento extraordinario que (i) constituye un riesgo para la salud pública de otros Estados a causa de la propagación internacional de una enfermedad, y (ii) podría exigir una respuesta internacional coordinada.

Que los efectos económicos negativos a los habitantes del territorio nacional y en especial a los del Departamento de Sucre, requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a aliviar las obligaciones de naturaleza tributaria, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis.

Que el día 17 de marzo, mediante decreto 417 de 2020 el Presidente de la Republica declaró la emergencia económica, social y sanitaria en todo el territorio nacional con el fin de conjurar la crisis que pudiera sobrevenir con ocasión a la propagación de la pandemia.

Que a través de la expedición del decreto 457 de 2020 y en aras de mitigar los riesgos de propagación del Coronavirus, se han ordenado medidas tendientes a buscar las mejores acciones encaminadas a proteger la familia, la sociedad, los niños y los jóvenes, y de esta forma el gobierno nacional ha dispuesto aislamiento preventivo, obligatorio y total para así evitar factores de propagación.

Que, sin duda alguna, y desde una perspectiva macroeconómica, los efectos económicos que ha generado la pandemia se van a sentir en mayor medida en economías emergentes como la nuestra, debido al escaso recaudo tributario

y por ende en la poca liquidez para afrontar los gastos que la atención demanda.

Que de conformidad con el artículo 215 de la Constitución Política, una vez declarado el estado de emergencia, el presidente, con la firma de todos los ministros, puede dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis, a impedir la extensión de sus efectos y respecto de las materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia

Que previendo el impacto en económica que va a producir la pandemia del covid-19, el gobierno nacional ha expedido decretos con fuerza de ley, encaminados a proveer de facultades especiales a los Gobernadores y alcaldes para enfrentar la calamidad, entre ellos el 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 decreto 417 de 2020"

Que el gobierno nacional, de manera especial a través del Decreto 461 de 2020, estableció la posibilidad para que los Gobernadores y alcaldes mediante decretos, disminuyeran las tarifas de los tributos locales. Estas atribuciones son del resorte exclusivo de las Asambleas departamentales y Concejos municipales según los señalado por el artículo 338 de la Constitución Política de Colombia, pero en vigencia de los estados de excepción como el decretado al amparo del artículo 215 superior, dichas competencias son asumidas por el presidente de la República, quien autorizó y facultó a los gobernadores para que en sus territorios redujeran las tarifas de los tributos municipales.

Que el artículo 2 del Decreto Ley 461 señala puntalmente:

"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".

Que mediante concepto No. 012164 de abril 3 de 2020 la Dirección del Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda en respuesta a varios interrogantes planteados por los Secretarios de Hacienda de todo el país a través de la Federación Nacional de Departamentos, se pronunció sobre los alcances del artículo 2 del decreto 461 de 2020, así:

"18. ¿la reducción de tarifas de los impuestos territoriales a que hace referencia el Decreto 461 de 2020 puede efectuarse mediante Decreto del gobernador o se hace necesario acudir ante la Asamblea?

RESPUESTA:

El artículo 2 del decreto 461 establece:

“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.”

Conforme con la norma transcrita, la facultad de reducir las tarifas de los impuestos de las entidades territoriales le fue otorgada de manera expresa y exclusiva a los gobernadores y alcaldes, sin hacer mención alguna a las corporaciones administrativas territoriales (asambleas o concejos).

De tal manera, dicha facultad se debe materializar mediante un decreto expedido directamente por los gobernadores y/o alcaldes. No obstante, es importante tener en cuenta que dicha facultad debe ejercerse dentro del marco establecido por la ley que regula el correspondiente impuesto, esto es, dentro de los rangos tarifarios que haya señalado.

Así mismo, el decreto departamental, distrital o municipal de reducción de tarifas debe expedirse dentro del término de vigencia de la emergencia y tendrá vigencia hasta tanto la respectiva asamblea o concejo expida un nuevo acto que modifique las tarifas reducidas, o antes si el decreto señala una diferencia temporal diferente”.

Que de manera puntual el mismo decreto en su artículo 3 señala específicamente que las medidas que se autorizan son de manera transitoria y su duración está ligada a la vigencia de la emergencia económica que se ordenó mediante decreto 417 de 2020.

Que el decreto ley 461 de 2020 solo se refirió a la posibilidad de modificar tarifas de impuestos independientemente de su causación, y dado que esta medida extraordinaria obedece una situación de emergencia, dicha medida será aplicada para el año gravable en curso, toda vez que no está incrementando la carga sino, por el contrario, reduciéndola con el fin de aliviar las difíciles condiciones económicas, tanto empresariales como familiares.

Que acorde con lo señalado por el ya mencionado artículo 338 de la Constitución Política, las leyes tributarias no pueden ser aplicadas con retroactividad. Por lo anterior, las leyes, ordenanzas, acuerdos y en este caso los decretos que regulen tributos en los que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un periodo determinado, no pueden aplicarse sino a partir del periodo fiscal que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo. La irretroactividad de la ley tributaria pretende, en esencia, salvaguardar el principio de seguridad jurídica.

Que, si bien es cierto, el principio de no retroactividad de la ley tributaria es general, la Corte Constitucional ha entendido que su aplicación no puede ser absoluta, refiriéndose a aquellos

momentos en los cuales se ordenan modificaciones que resultan benéficas al contribuyente. Al respecto la Corte Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones sobre el contenido e interpretación de los artículos 363 y 338, concluyendo que, “a pesar de la estricta prohibición de retroactividad, cabe aplicar desde el mismo periodo fiscal en el que se expiden, disposiciones tributarias que resultan beneficiosas a los intereses de los contribuyentes en la medida en que no incrementan, sino que disminuyen, las prestaciones tributarias que le son exigibles.” Uno de los primeros antecedentes jurisprudenciales está contenido en la Sentencia C-527 de 1996, en la cual la Corte Constitucional examinó la constitucionalidad del artículo 87 de la ley 223 de 1995, modificatorio del artículo 249 del ET. En este fallo la Corte constitucional se pronunció así:

“cuando la Constitución dice que las leyes tributarias “no pueden aplicarse sino a partir del periodo que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo”, la palabra “periodo”, por estar libre de cualquier calificativo, no coincide con la noción, más restringida, de periodo gravable anual característico del impuesto a la renta y complementarios. **Si una norma beneficia al contribuyente, evitando que se aumenten sus cargas, en forma general, por razones de justicia y equidad, sí puede aplicarse en el mismo periodo sin quebrantar la Constitución. La prohibición contenida en esta norma está encaminada a impedir que se aumenten las cargas del contribuyente, modificando las regulaciones en relación con los periodos vencidos o en curso. La razón de la prohibición es elemental: el que el Estado no pueda modificar la tributación con efectos retroactivos, con perjuicios de los contribuyentes de buena fe.**” (Subrayado y negrillas fuera del texto).

Que, sobre el alcance de este fallo, que ha sido reiterado en sentencias posteriores en las que se ha estudiado la interpretación del artículo 338 de la CP, el Consejo de Estado se pronunció a su vez indicando que la Corte:

“además, intuyó que **la verdadera finalidad de la norma prevista en el artículo 338 de la Constitución para establecer una regla especial de inicio de la vigencia de las disposiciones tributarias (con el ánimo de proscribir la retroactividad impropia) es la de proteger la seguridad jurídica y la confianza de los sujetos pasivos, principios que no se ven afectados por las nuevas leyes que benefician a los contribuyentes al reducir su carga tributaria, formulación que al día de hoy se acepta generalizadamente.** Así, un argumento incluido de pasada en la sentencia **le abrió espacio en nuestro derecho constitucional al reconocimiento de que el legislador tiene la potestad de dotar de efectos retroactivos impropios a las normas tributarias que no afectan la seguridad jurídica.** Cuestión que con décadas de anticipación había reconocido la jurisprudencia constitucional comparada. (Subrayado y negrillas fuera del texto)

Que en virtud de los anterior y de conformidad con las normas señaladas que resumen la facultad del gobernador de Sucre para reducir las tarifas de los tributos: **Estampilla Pro-Desarrollo**, regulada por el Decreto ley 1222 de 1986 y los artículos 280 a 288 de la Ordenanza 130 de 2014, **Estampilla Pro-Electrificación Rural**, regulada por la ley 1845 de 2017 y por los artículos 1 al 14 de la Ordenanza 023 de 2018, **Estampilla Pro-Cultura**, regulada por la ley 666 de 2001 y por los artículos 289 a 300 de la Ordenanza 130 de 2014, **Estampilla Pro-Bienestar del Adulto Mayor**, regulada por la lay 1276 de 2009 y por los artículos 315 a 333 de la ordenanza No. 130 de 2014, **Estampilla Pro-Hospital universitario de Sincelejo**, regulada por la ley 645 de 2001 y por los artículos 334 a 352 de la Ordenanza 130 de 2014, y la **Estampilla Pro-Universidad de Sucre**, regulada por la ley 1936 de 2018 y por los artículos 1 al 18 de la Ordenanza 024 de 2018 y además para que puedan aplicarse en la presente vigencia en uso del principio de retrospectividad tributario antes expuesto, este despacho;

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: De manera transitoria y mientras se encuentra vigente el Estado de Emergencia, social y ecológica decretado por el gobierno nacional mediante decreto 417 de 2020 y conforme a la autorización dada por el Decreto 461 de 2020, la tarifa de las **Estampillas Pro-Desarrollo, Pro-Cultura, Pro-Bienestar del Adulto Mayor, Pro-Electrificación Rural, Pro-Universidad de Sucre, y Pro-Hospital Universitario de Sincelejo**, que se causen con ocasión de la celebración de los contratos, modificaciones y adiciones que tengan por objeto conjurar las causas que originaron la declaratoria el estado de emergencia sanitaria en el Departamento de Sucre como consecuencia del nuevo coronavirus COVID19, especialmente para contener y atender la pandemia, serán las siguientes:

Estampilla	Tarifa
Pro-Desarrollo	0,2%
Pro-Cultura	0,2%
Pro-Bienestar del Adulto Mayor	0,3%
Pro-Electrificación Rural	0,05%
Pro-Universidad de Sucre	0,15%
Pro-Hospital Universitario de Sincelejo	0,1%

ARTICULO SEGUNDO: Vigencias y derogatorias. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

COMUNIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Sincelejo, a los diecisiete (17) días del mes de abril de 2020.

HÉCTOR OLIMPO ESPINOSA OLIVER
Gobernador de Sucre "(Firmado)"

1.2. Actuación procesal.

El día 29 de abril de 2020, la Gobernación del Departamento de Sucre envió a la Oficina Judicial de la Dirección Seccional de Administración Judicial de Sucre, el Decreto No. 0222 del 3 de abril de la misma anualidad, para que se le imprima el trámite de rigor - control inmediato de legalidad - , conforme a lo preceptuado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 - 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Por reparto realizado el mismo día 29 de abril de 2020, el asunto le correspondió al Despacho del suscrito Magistrado Ponente, como sustanciador, para el trámite de rigor.

Mediante auto de fecha 30 de abril de 2020, se avocó el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto No. 0222 del 3 de abril de 2020, expedido por el Gobernador del Departamento de Sucre.

La anterior providencia fue notificada personalmente el día 4 de mayo de 2020, al Agente del Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. También fue notificada por estado electrónico, al Gobernador del Departamento de Sucre.

Según constancia secretarial el día 4 de mayo de 2020, se publicó un aviso en la página web de la Rama Judicial y del Tribunal Administrativo de Sucre, indicándose la existencia del presente proceso. El aviso fue fijado por diez (10) días, término durante el cual, no hubo intervención de la ciudadanía defendiendo o impugnando la legalidad del acto objeto de control (Num. 2 del art. 186 del CPACA).

En la misma providencia que avocó, se ordenó como prueba la copia de todos los actos administrativos que antecedieron al acto objeto de control; y en atención a ello, se allegaron los siguientes: Decreto 0188 del 16 de marzo de 2020, *"Por el cual se declara la Emergencia Sanitaria, se adoptan medidas sanitarias y medidas extraordinarias de policía para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en el*

Departamento de Sucre, y se dictan otras disposiciones"; Decreto No. 0194 del 17 de marzo de 2020, "Por medio del cual se declara la situación de calamidad pública en el Departamento de Sucre, por el Coronavirus (COVID-19)"; y Decreto 0209 del 25 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 en el mantenimiento del orden público del Departamento de Sucre, en cumplimiento del Decreto 457 de 22 de marzo de 2020"; y Decreto 0205 del 20 de marzo de 2020, "Por el cual se declara la emergencia sanitaria, se adoptan medidas sanitarias y medidas extraordinarias de policía para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en el Departamento de Sucre, y se dictan otras disposiciones".

Dentro del término concedido, el Agente del Ministerio Público Delegado ante este Tribunal, rindió **concepto**, señalando que el decreto remitido para control, fue expedido después de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, y en vigencia de este; así mismo, la directiva departamental fue dictada en ejercicio de la función administrativa del Gobernador del Departamento de Sucre y debe considerarse proferido en desarrollo o aplicación de los decretos legislativos adoptados en virtud de la declaratoria del estado de excepción, pues, contiene un vínculo normativo y material con la normatividad excepcional que hace ver la determinación cuestionada como un complemento, aclaración o interpretación directa de la legislación extraordinaria, es decir, del Decreto Nacional 461 de 2020.

También señala que el Gobernador de Sucre, tiene competencia para la expedición del Decreto 0222 de 2020, en atención a lo dispuesto en el artículo 305, numeral 2 de la Constitución Política, el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 y el Decreto No. 461 del 22 de marzo de 2020; y que dicho decreto departamental se encuentra delimitado temporalmente, sujetándose al término señalado en los citados decretos nacionales.

Asimismo, indica que la decisión de adoptar el Decreto 461 de 2020 en el territorio del Departamento de Sucre, tomada por su gobernador, en

procura de conjurar la crisis epidemiológica, económica y social a causa del COVID-19, es una determinación adecuada y coherente, motivada por elementos fácticos y jurídicos verídicos, que dejan entrever la legalidad del decreto sometido a estudio.

Expone que el decreto examinado, en su parte considerativa apropia elementos fácticos y jurídicos claros. Y sus medidas son pertinentes, ya que procuraran mitigar o controlar los efectos de la pandemia del COVID-19 en el departamento y de esta manera, proteger el futuro económico y social de personas y bienes que pudiesen verse afectados.

Luego entonces, solicita se reconozca la legalidad del Decreto 0232 del 17 de abril de 2020, expedido por el Gobernador del Departamento de Sucre.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia.

De conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136, 151-14 y 185 inciso 1° de la Ley 1437 de 2011, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Sucre, es competente para conocer en fallo, del control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general, proferidos por las autoridades departamentales y municipales en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos emitidos durante el estado de excepción.

2.2. Del control inmediato de legalidad.

La Constitución Política, al ocuparse de los Estados de Excepción dispuso una serie de controles de orden político y jurídico que recae sobre los actos de la administración que los desarrollan, control en el cual se encuentra inmerso, desde la decisión mediante la cual se produce la declaratoria del Estado de Excepción, los decretos legislativos que dicte el Gobierno en uso de las facultades constitucionalmente conferidas, hasta 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 Excepción¹.

Así, el artículo 215 de la Constitución Política otorga al Presidente de la República la facultad de declarar el Estado de Emergencia, cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país o que constituyan grave calamidad pública. Tal declaratoria, se podrá hacer por períodos hasta de treinta (30) días en cada caso, que sumados, no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

En relación con 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, el Legislador Estatutario estableció en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994², la figura del control oficioso e inmediato de legalidad sobre tales actos, disponiendo:

“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”.

El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011³, desarrolla el mismo contenido de la norma anterior.

¹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Providencia de fecha 31 de mayo de 2011. Radicación No. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). Actor: Ministerio de la Protección Social.

² “Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”.

³ **“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

De las normas citadas, se extrae, que el control inmediato de legalidad es procedente frente aquellas medidas que sean dictadas como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción. Se trata de un control oficioso, que no está sujeto a la presentación de una demanda contenciosa que demarque los límites para el juicio de la legalidad del acto.

También se ha entendido, que dicho control es "inmediato", porque una vez se expide la norma, la respectiva autoridad debe remitirla a la jurisdicción contenciosa administrativa para ejercer el examen de legalidad correspondiente.

Así mismo, constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas y es una medida eficaz, con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales⁴.

La atribución de competencia para el control inmediato de legalidad, corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, dependiendo de la autoridad que expide la respectiva medida. Así, los actos expedidos por autoridades del orden nacional serán conocidos por el Consejo de Estado y aquellos expedidos por autoridades territoriales departamentales y municipales, serán de competencia del Tribunal Administrativo correspondiente.

En efecto, frente a tal competencia, el CPACA dispone en su artículo 151, numeral 14⁵, que la misma se encuentra en cabeza de los Tribunales Administrativos en única instancia, en relación de los actos administrativos que sean dictados por los entes territoriales del orden departamental y municipal.

expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento".

⁴ Sentencia C-179/94.

⁵ **"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".

Ahora bien, frente a las **características del control inmediato de legalidad**, el Consejo de Estado ha señalado entre otras, *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”*⁶.

Con relación a tales rasgos característicos del control inmediato, la jurisprudencia de la citada Corporación ha resaltado⁷:

“(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 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”;

(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; 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 adelanta 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

⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo; sentencia de 31 de mayo de 2011, C.P. doctor Gerardo Arenas Monsalve; número único de radicación 110010315000201000388-00.

⁷ *Ibidem*.

Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo.

(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 de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición" -artículo 20 de la Ley 137 de 1994-; en relación con esta particularidad del mecanismo de control judicial aludido, recientemente la Sala señaló que:

"el control es automático, o como lo dice el art. 20 de la ley 137: "inmediato", porque tan pronto se expide la norma el Gobierno debe remitirlo a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente. Ahora, esta clase de control tiene las siguientes características:

i) 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.

ii) 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.

iii) 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".

(v) Su oficiosidad, consistente en que si la entidad autora del acto incumple con el precitado deber de envío del mismo a esta 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) El tránsito a cosa juzgada relativa que, en línea de principio y según lo que defina el juez competente en cada caso concreto, deberá predicarse de la sentencia mediante la cual se resuelve el fondo del asunto; ello habida consideración de que si bien el control automático o "inmediato" en cuestión, según se ha explicado, tiene por objeto establecer la conformidad del acto examinado para "con el resto del ordenamiento jurídico", razones tanto de índole pragmático -la práctica imposibilidad para el juez administrativo, por erudito y versado que pueda catalogársele, de llevar a cabo una confrontación real, efectiva y razonada del acto administrativo fiscalizado con todo precepto existente de rango constitucional o legal, (...) como de

contenido estrictamente jurídico, justifican que el Juez de lo Contencioso Administrativo ejerza la facultad que, sin lugar a la menor hesitación, le concierne, consistente en fijar, en cada caso, los efectos de sus pronunciamientos, en claro paralelismo con la competencia que en esta materia ha conceptualizado la Corte Constitucional a fin de precisar los efectos de sus proveídos, en desarrollo de postulados constitucionales cuya operatividad, tratándose de las decisiones proferidas por el juez administrativo, no ofrece mayor discusión.

(...)

(vii) Como corolario de lo anterior, la última de las características del control judicial inmediato de legalidad en comento la constituye 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, de conformidad con lo establecido en los artículos 84, 128-1 y 132-1 del Código Contencioso Administrativo (...); en cuanto se refiere a la acción pública de nulidad, cabe señalar que la misma puede ejercerse, entonces, en contra de los actos administrativos que se adopten en desarrollo de aquellos decretos legislativos que, a su turno, se dicten al amparo de un estado de excepción,..."

Respecto del **trámite del control inmediato de legalidad de los actos**, la Ley 1437 de 2011, en su artículo 185 dispone:

“ARTÍCULO 185. TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.
2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.

4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.

5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.

6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional".

2.3. Caso concreto.

En el presente asunto se somete a examen de control de legalidad al **Decreto No. 0222 del 3 de abril de 2020**, "Por medio del cual se establecen unas medidas tributarias transitorias tendientes a reducir las tarifas de las estampillas departamentales", expedido por el Gobernador del Departamento de Sucre.

En cuanto al control inmediato de legalidad del acto municipal que se analiza, se debe verificar lo relativo a la "competencia de la autoridad que lo expidió, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción"⁸ y la procedencia misma del control.

- Cumplimiento de los requisitos de forma.

En el presente caso, se tiene la decisión adoptada por el Gobernador del Departamento de Sucre, cumple con la formalidad de hacerse mediante acto administrativo motivado - Decreto No. 0222 del 3 de abril de 2020-, en el que se exponen las razones de la modificación del presupuesto de ingresos y gastos para la vigencia fiscal 2020.

⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, Rad.: 2010 – 00196, Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

También, se advierte que el decreto estudiado es identificable, en tanto, le fue señalado el número (0222), la fecha (3 de abril de 2020), la identificación de las facultades que permiten su expedición (constitucionales y legales, especialmente las conferidas por numerales 1 y 2 del artículo 305 de la Constitución Política de Colombia, los numerales 1 y 2 del artículo 94 del Decreto 1222 de 1986, el artículo 1 y ss del Decreto Ley 1417 de 2020 y el artículo 2 del Decreto Ley 461 de 2020), las consideraciones que lo sustentan y la parte resolutive con su debida articulación.

Dicho decreto, se aprecia, está suscrito por el Gobernador del Departamento de Sucre -Héctor Olimpo Espinosa Oliver (no hay discusión sobre quien ejercía el cargo, al momento de expedirse el acto administrativo bajo análisis)- y a través de él, se dispone lo pertinente a reducir las tarifas de los tributos Estampillas Pro-Desarrollo, Pro-Electrificación Rural, Pro-Cultura, Pro-Bienestar del Adulto Mayor, Pro-Hospital universitario de Sincelejo y Pro-Universidad de Sucre.

Lo anterior permite concluir, que el acto sometido a control cumple con los requisitos de forma, que deben ser cumplidos por la autoridad que profiere el acto administrativo.

-. Cumplimiento de los requisitos de fondo.

De la competencia para proferir el acto objeto de control.

El Decreto No. 0222 del 3 de abril, fue expedido por el Gobernador del Departamento de Sucre, bajo la vigencia del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, expedido por el Gobierno Nacional, "*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*" y del Decreto Nacional 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*".

Así mismo, conforme el artículo 305 de la Constitución Política, a los Gobernadores le fueron establecidas ciertas atribuciones, como por

ejemplo las de “1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos del Gobierno y las ordenanzas de las Asambleas Departamentales; Dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y las leyes; /.../ 11. Velar por la exacta recaudación de las rentas departamentales, de las entidades descentralizadas y las que sean objeto de transferencias por la Nación. /.../15. Las demás que le señale la Constitución, las leyes y las ordenanzas”.

Conforme lo anterior, el acto examinado fue expedido por autoridad investida de competencia y por ende, se encuentra cumplido el requisito.

Objeto del Decreto No. 0222 del 3 de abril de 2020 y su conexidad, con los decretos proferidos en el marco del Estado de Emergencia.

Se debe establecer si el decreto territorial sometido a control inmediato de legalidad (Decreto No. 0222 del 3 de abril de 2020), tiene fundamento constitucional y guarda relación directa con el Estado de Emergencia, declarado por el Gobierno Nacional mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020.

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional expidió el **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020**, “*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”, debido al crecimiento exponencial de la propagación, número de contagios y de muertes originadas por el nuevo Coronavirus COVID-19. Dentro de los presupuesto facticos del decreto nacional, se citan los siguientes apartes:

“1. PRESUPUESTO FÁCTICO.

A. Salud Pública.

(...) Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión..., por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y tratamiento de los casos confirmados.

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

Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de la misma, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos, ...

B. Aspectos económicos

a. En el ámbito nacional

/.../ que el sistema de salud colombiano no se encuentra físicamente preparado para atender una emergencia de salud, requiere ser fortalecido de manera inmediata para atender un evento sorpresivo de las magnitudes que la pandemia ha alcanzado ya en países como China, Italia, España, Alemania, Francia e Irán, entre otros, en consecuencia y por estas razones el sistema requiere un apoyo fiscal urgente.

/.../ Que las medidas a disposición del Banco de la República y del gobierno Nacional son insuficientes para conjurar el efecto que, en la salud pública, el empleo, el ingreso básico de los colombianos, la estabilidad económica de los trabajadores y de las empresas, la actividad económica de los trabajadores independientes, y la sostenibilidad fiscal de la economía resultan necesarias.

b. En el ámbito internacional

/.../ Que a pesar de las herramientas usadas por los principales bancos centrales del mundo y las diferentes autoridades económicas, el temor por la expansión del nuevo coronavirus COVID-19 ha ocasionado sorpresiva e imprevisiblemente el deterioro del mercado financiero internacional, una menor demanda global y una caída en las perspectivas de crecimiento mundial.

/.../..., es evidente que el país se encuentra enfrentando una situación repentina e inesperada que afecta de manera grave el orden económico y social por hechos absolutamente imprevisibles y sobrevinientes que no pueden ser controlados a través de las potestades ordinarias de que goza el Gobierno nacional, siendo necesario acudir al mecanismo contemplado en el artículo 215 de la Constitución Política, además que se trata de situaciones diferentes a las que se refieren los artículos 212 y 213 de la Constitución Política.

2. PRESUPUESTO VALORATIVO

Que la expansión en el territorio nacional del brote de enfermedad por nuevo coronavirus COVID-19 y cuyo crecimiento exponencial es previsible, sumado a los efectos económicos negativos que se han venido evidenciando en la última semana, es un hecho que además, de ser una grave calamidad pública, constituye en una grave afectación al orden económico y social del país que justifica la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social, toda vez que se trata de situaciones diferentes a las que se refieren los artículos 212 y 213 de la Constitución Política.

/.../ Que el posible aumento de casos de contagio del nuevo Coronavirus COVID-19 constituye un reto de dimensiones inusuales para el Sistema Nacional de Salud, quien no sólo debe atender las necesidades de los directamente afectados, sino que tiene la responsabilidad de impedir la extensión de los efectos hacia todos los habitantes del país, lo cual exige la disposición de ingentes recursos económicos y la adopción de parte de todas las entidades del Estado y de los particulares de las acciones necesarias para restringir el contacto de los habitantes, con la finalidad, de garantizar las condiciones necesarias de atención en salud, evitar el contagio de la enfermedad y su propagación.

Que la gravedad por el número de contagios y el crecimiento exponencial de su propagación, así como de las muertes por el nuevo Coronavirus COVID-19 alrededor del mundo ha impactado los mercados nacionales e Internacionales como ya se evidenció. Esto, aunado a que tal situación impacta negativamente tanto la oferta como la demanda, generando fuertes consecuencias incluso para el mercado laboral, todo lo cual debe ser atendido con medidas extraordinarias que eviten en lo posible agravar la situación y los efectos económicos que ello conlleva.

Que como consecuencia del nuevo Coronavirus COVID-19 y su propagación es evidente la afectación al empleo que se genera por la alteración a diferentes actividades económicas, entre otros, de los comerciantes y empresarios que, además, alteran los ingresos de los habitantes y el cumplimiento de los compromisos previamente adquiridos, por lo que es necesario promover mecanismos que permitan impulsar las actividades productivas de aquellos y la mitigación de los impactos económicos negativos que la crisis conlleva. */.../*

3. JUSTIFICACIÓN DE LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EXCEPCIÓN

/.../ Que en ese orden de ideas, se hace necesario por la urgencia y gravedad de la crisis y por la insuficiencia de los mecanismos jurídicos ofrecidos, entre otros, en la Ley 100 de 1993 Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral, la Ley 1122 de 2007 - Sistema General de Seguridad Social en Salud, Ley 1438 de 2011, Ley 80 de 1993, el Decreto 663 de 1993 - Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el Decreto 111 de 1996-

Estatuto Orgánico del Presupuesto, recurrir a las facultades del Estado de Emergencia con el fin de dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19...

Que la adopción de medidas de rango legislativo, autorizadas por el Estado de Emergencia, buscan fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID-19. No obstante, dado que la magnitud de la llegada del COVID-19 a Colombia no ha sido dimensionada en su totalidad, las medidas que se anuncian en este decreto no agotan los asuntos que pueden abordarse en ejercicio de las facultades conferidas por el estado de excepción, lo que significa que en el proceso de evaluación de los efectos de la emergencia podrían detectarse nuevos requerimientos y, por tanto, diseñarse estrategias novedosas para afrontar la crisis”.

Describiendo en sus considerandos, entre otras cosas, la posibilidad de disponer de los recursos económicos a cargo de la nación y los entes territoriales, analizando y contextualizando las medidas tributarias y en estas, la posibilidad de otorgar beneficios tributarios.

En tal virtud, se **DECRETA:**

“Artículo 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el termino 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 1º 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, (sic) 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”

Como se advierte, el Gobierno Nacional, mediante el citado decreto 417 de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días, contados a partir de su vigencia⁹, debido a la pandemia COVID 19 y su propagación;

⁹ Publicado en Diario Oficial No 51.259 del 17 de marzo de 2020.

disponiendo a su vez, una serie de medidas y autorizando la adopción de ciertas medidas adicionales que considerara necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

La declaración de estado de emergencia autoriza al Presidente de la República, con la firma de todos sus Ministros para dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente para conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

En tal sentido, fue expedido por el Gobierno Nacional el **Decreto Legislativo No. 461 del 22 de marzo de 2020**¹⁰, *“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 el cual se estableció:

“/.../ Que los efectos económicos negativos generados por el nuevo coronavirus COVID-19 requieren de la atención y concurso de las entidades territoriales a través de la adopción medidas extraordinarias que contribuyan a financiar las acciones para enfrentar las consecuencias económicas y sociales generadas por esta pandemia, así como a mitigar sus efectos.

Que los efectos que se derivan de las circunstancias que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica afectan el derecho al mínimo vital de los hogares más vulnerables, por lo que se requieren adoptar medidas excepcionales con el fin de brindar apoyos económicos a la población más desprotegida.

Que se han identificado limitaciones presupuestales en el orden territorial que impiden la asignación eficiente y urgente de los recursos que demandan las actuales circunstancias señaladas en el Decreto 417 de 2020, por lo que se hace necesario una modificación normativa de orden temporal mediante las medidas a que hace referencia el presente Decreto.

Que algunas leyes, ordenanzas y acuerdos han dispuesto destinaciones específicas de recursos de las entidades territoriales, que requieren ser modificadas para hacer frente a las necesidades urgentes, inmediatas e imprevisibles que se derivan de la emergencia sanitaria.

Que, dada la demanda de recursos para atender las crecientes necesidades generadas con la emergencia sanitaria, resulta

El artículo 4º del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 dispuso *“Artículo 4º. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación”*.

¹⁰ Publicado en el Diario oficial No 51270 del 28 de marzo de 2020.

necesario autorizar temporalmente a las entidades territoriales para que, en el marco de su autonomía, puedan reorientar el destino de las rentas que por ley, ordenanza o acuerdo tienen destinación específica, de forma tal que puedan disponer eficientemente de estos recursos, con el objetivo de atender la emergencia.

Que la normativa presupuestal ha dispuesto una serie de requisitos para ejecutar los recursos por parte de las entidades territoriales, entre otros, señalando que los gobernadores y alcaldes deben acudir a las asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales.

Que ante la inmediatez con la que se requieren los recursos y la necesidad urgente de su ejecución, la flexibilización de estos requisitos en materia presupuestal es una herramienta indispensable y proporcional para contribuir con la adopción de las medidas para conjurar la crisis o impedir la extensión de los efectos de la emergencia sanitaria.

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 afectarán 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.

Que si bien las entidades territoriales se encuentran facultadas para disminuir las referidas tarifas, ante la inmediatez con la que se requiere afrontar el impacto económico negativo en los hogares más vulnerables, se hace necesario facultar temporalmente directamente a los gobernadores y alcaldes para que, si lo consideran pertinente, reduzcan las tarifas fijadas sin necesidad de acudir a las asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales.

Que, en todo caso, las autorizaciones previstas en el presente Decreto deben ejercerse por los gobernadores y alcaldes en observancia de los mandatos constitucionales, con el único objetivo de conjurar la inminente crisis e impedir la extensión de sus efectos, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020, y únicamente durante su vigencia.

DECRETA

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 presupuesta les 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”.*

Tal como se advierte, el aludido Decreto Nacional No. 461 del 22 de marzo de 2020, autoriza a los Alcaldes y Gobernadores para reorientar las rentas de destinación específica que no tengan origen constitucional y los facultas para que **reduzcan** las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales, sin necesidad de acudir a las asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales; con la finalidad de atender la emergencia sanitaria generada por el Coronavirus COVID-19.

Teniendo en cuenta tales disposiciones, es claro que el acto administrativo emitido por el Gobernador del Departamento de Sucre, debe acatamiento a los citados decretos nacionales.

Ahora bien, leído el **Decreto Departamental No. 0222 del 3 de abril de 2020**, se aprecia en sus considerandos que el Gobernador del Departamento de Sucre, hace referencia a que la Organización Mundial de la Salud - OMS

declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de transmisión; que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 declaró la Emergencia Sanitaria y adoptó medidas para hacer frente al virus; que el Presidente de la Republica, mediante Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, declaró la emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional; que mediante Decreto 461 de 2020, el Gobierno Nacional, estableció la posibilidad que los Gobernadores y alcaldes mediante decretos, disminuyeran las tarifas de los tributos locales, en atención a la situación de emergencia; y que dicha medida sería aplicada para el año gravable en curso, toda vez que no estaba incrementando la carga sino, por el contrario, reduciéndola, con el fin de aliviar las difíciles condiciones económicas, tanto empresariales, como familiares.

Analizado el Decreto No. 0222 del 3 de abril de 2020, expedido por el Gobernador del Departamento de Sucre, se considera que el mismo **NO** se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico, en tanto, si bien acoge como fuente normativa la declaratoria del Estado de Emergencia decretado por el Gobierno Nacional y en el marco de este, desarrolla el Decreto Legislativo No. 461 del 22 de marzo de 2020; ello, en cuanto dispone la reducción de las tarifas de los tributos: **Estampilla Pro-Desarrollo**, regulada por el Decreto ley 1222 de 1986 y los artículos 280 a 288 de la Ordenanza 130 de 2014; **Estampilla Pro-Electrificación Rural**, regulada por la ley 1845 de 2017 y por los artículos 1º al 14 de la Ordenanza 023 de 2018; **Estampilla Pro-Cultura**, regulada por la ley 666 de 2001 y por los artículos 289 a 300 de la Ordenanza 130 de 2014; **Estampilla Pro-Bienestar del Adulto Mayor**, regulada por la ley 1276 de 2009 y por los artículos 315 a 333 de la ordenanza No. 130 de 2014; **Estampilla Pro-Hospital universitario de Sincelejo**, regulada por la ley 645 de 2001 y por los artículos 334 a 352 de la Ordenanza 130 de 2014 y la **Estampilla Pro-Universidad de Sucre**, regulada por la ley 1936 de 2018 y por los artículos 1º al 18 de la Ordenanza 024 de 2018, el desarrollo de lo dispuesto por el legislador excepcional, efectuado por el ente territorial, no atiende lo ahí dispuesto.

Al efecto, baste con señalar que las facultades “para que puedan reducir las tarifas de los **impuestos** de sus entidades territoriales” (negrilla fuera de texto), sólo puede recaer sobre los impuestos, más no sobre las tasas. Para

entender esta afirmación, es pertinente considerar la siguiente clasificación de los tributos:

Clases	Hecho Generador	Tipo de Obligación	Contraprestación directa
Impuestos	Los definidos por la ley para cada caso.	Absolutamente obligatorio.	Inexistente
Contribuciones	Obtención de beneficios producto de inversión estatal	Obligatoriedad media	Beneficio recibido
Tasas	Beneficio por servicios estatales	Obligatoriedad baja	Servicio prestado

Fuente: <https://actualicese.com/definicion-y-clasificacion-de-los-tributos/>

Clasificación que a su vez, en punto de los tributos que por estampillas se trata en este asunto, incide de manera directa en la interpretación de la expresión impuestos, que se señala en el Decreto Legislativo 461 ya mencionado y que por demás, resulta acorde con lo apreciado por la jurisprudencia, cuando se ha afirmado:

*"(...) las estampillas han sido definidas por la jurisprudencia del Consejo de Estado como **tributos dentro de la especie de "tasas parafiscales"**, en la medida en que participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales, pues constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunas operaciones o actividades que se realizan frente a organismos de carácter público; son de carácter excepcional en cuanto al sujeto pasivo del tributo; los recursos se revierten en beneficio de un sector específico; y están destinados a sufragar gastos en que incurran las entidades que desarrollan o prestan un servicio público, como función propia del Estado.*

/.../

Entonces, las "estampillas", dependiendo de si se imponen como medio de comprobación para acreditar el pago del servicio público recibido, tendrán el carácter de administrativas; o de parafiscales, si corresponden al cumplimiento de una prestación

social que se causa a favor de la entidad nacional o territorial como sujeto impositivo fiscal"¹¹ (Resaltado fuera de texto).

Así mismo, sobre el tema el Consejo de Estado, ha señalado:

*"(...) las estampillas ... pertenecen a lo que se conoce como **tasas parafiscales**, pues son un gravamen que surge de la realización de un acto jurídico, cual es la suscripción de un contrato con el Departamento, que se causan sobre un hecho concreto y que por disposición legal tienen una destinación específica, **cuyas características difieren de las que permiten identificar al impuesto indirecto**. (...) Las tasas participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales, en la medida que constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunos organismos públicos; son de carácter excepcional en cuanto al sujeto pasivo del tributo; los recursos se revierten en beneficio de un sector específico; y están destinados a sufragar los gastos en que incurran las entidades que desarrollan funciones de regulación y control y en el cumplimiento de funciones propias del Estado"*¹² (Negrilla fuera de texto).

Y en otra oportunidad expresó:

"(...) las estampillas corresponden al conjunto de gravámenes de orden tributario que, por virtud de los artículos 287.3, 300.4 y 338 de la Carta Política, las entidades territoriales tienen la facultad de imponer, bajo un marco que puede ser delineado por el legislador.

*De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, "pertenecen a lo que se conoce como **tasas parafiscales**, pues son un gravamen que surge de la realización de un acto jurídico, cual es la suscripción de un contrato con el Departamento, que se causan sobre un hecho concreto y que por disposición legal tienen una destinación específica". Esta misma intelección fue asumida por la Corte Constitucional en la sentencia C-768 de 2010"*¹³ (Negrilla fuera de texto).

Pues, no cabe duda, que la posibilidad de disminuir las tarifas tributarias, sólo recae sobre impuestos y no sobre tasas; de ahí que, concluyéndose que las estampillas recaudadas en los conceptos de **Estampilla Pro-Desarrollo; Estampilla Pro-Electrificación Rural; Estampilla Pro-Cultura; Estampilla Pro-Bienestar del Adulto Mayor; Estampilla Pro-Hospital**

¹¹ Corte constitucional. Sentencia C - 768 de 2010.

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 5 de octubre de 2006, Radicación 08001-23-31-000-2002-01507-01(14527), Consejera Ponente: Ligia López Díaz.

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 22 de marzo de 2018, Radicación 66001-23-31-003-2011-00142-01, Consejera Ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

universitario de Sincelejo y la Estampilla Pro-Universidad de Sucre, no podían ser consideradas para efectos de reducción en sus tarifas de cobro, al no corresponder a impuestos, sino a tasas.

Apreciación que resulta conteste, con lo señalado por la Honorable Corte Constitucional en el boletín No. 83 del 10 de junio de 2020, cuando al analizar el citado Decreto Legislativo 461 de 2020, dijo: *“Para la Sala Plena, la medida adoptada en el artículo 2 del Decreto 461 de 2020, no resulta aplicable a **tasas** y contribuciones; es de carácter temporal; su único objetivo es el de conjurar la inminente crisis e impedir la extensión de sus efectos, en el marco de la emergencia”*(Negrilla fuera de texto) y entendido por la propia jurisprudencia de las Altas Cortes que el tributo de la estampilla corresponde al concepto de tasas, bien puede concluirse como se ha venido mencionando, que lo dispuesto por el ente territorial en el Decreto bajo estudio no corresponde con la norma superior que le sirve de referente, por ende, debe declararse ilegal el Decreto No. 0222 del 3 de abril de 2020, expedido por el Gobernador del Departamento de Sucre, *“Por medio del cual se establecen unas medidas tributarias transitorias tendientes a reducir las tarifas de las estampillas departamentales”*.

Lo dicho, a su vez, hace inane estudiar la razonabilidad y la proporcionalidad de la reducción en las tarifas del cobro por estampilla, pues, entendido que la reducción no aplica sobre tales conceptos, la consecuencia es que cualquier reducción que se haga, también resulta contraria al ordenamiento jurídico.

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

FALLA

PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD TOTAL del Decreto No. 0222 del 3 de abril de 2020, expedido por el Gobernador del Departamento de Sucre, *“Por medio del cual se establecen unas medidas tributarias transitorias tendientes a reducir las tarifas de las estampillas departamentales”*, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia y con los efectos dispuestos por el art. 189 de la Ley 1437 de 2011.

SEGUNDO: En firme esta determinación, **ARCHÍVESE** lo actuado, dejándose las constancias a que haya lugar.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado en sesión de la fecha, Acta Virtual de Sala Plena

Los Magistrados,



RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY



TULIA ISABEL JARAVA CÁRDENAS



ANDRÉS MEDINA PINEDA



EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE