

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

Yopal, dieciséis (16) de julio de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad

ACTO: Decreto 095 del 15 de mayo de 2020

RADICACIÓN: 85001-2333-000-2020-00246-00

---

**MAGISTRADA PONENTE: AURA PATRICIA LARA OJEDA**

**ANÁLISIS DE LEGALIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO EXPEDIDO EN DESARROLLO DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN DECLARADO POR EL GOBIERNO NACIONAL CON OCASIÓN A LA PANDEMIA DEL COVID-19.**

**I. ANTECEDENTES**

El Municipio de Yopal, remitió vía correo electrónico el Decreto Decreto 095 del 15 de mayo de 2020, proferido por el alcalde municipal de dicho ente territorial, que, según acta de reparto del 28 de mayo del año en curso, correspondió al despacho 03.

**TRÁMITE PROCESAL**

El 29 de mayo de 2020 se admitió el control inmediato de legalidad mediante auto que fue notificado por estado No 99 del 1 de junio de 2020; La providencia se notificó personalmente al ente territorial y al Procurador 53 Judicial II para asuntos administrativos en la misma fecha, de conformidad con la certificación emitida por la Secretaría de la Corporación; Igualmente se publicó el aviso No 165 en la página web del Tribunal informando la existencia del proceso a la comunidad.

El día 17 de junio se corrió traslado al Ministerio Público remitiendo copia del expediente de la referencia en medio digital, para rendir el respectivo concepto.

**ACERVO PROBATORIO RECAUDADO:**

En cumplimiento de requerimiento ordenado en el auto referido, la entidad aportó al expediente copia de los siguientes documentos:

- ✓ Respuesta del 13 de abril de 2020 emitida por el subdirector de Fortalecimiento Institucional Territorial de la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda, a la consulta realizada por la profesional universitaria de Cobro Coactivo, en la que se conceptúa jurídicamente viable reducir la tarifa de las estampillas por los alcaldes municipales en el marco del artículo 2 del Decreto 461 de 2020, dentro de los rangos que establezca la ley.
- ✓ Por Decreto No 054 de 2020, se declara la emergencia sanitaria en el municipio de Yopal, se amplían las medidas mencionadas en el Decreto No 045 de 2020 antes reseñado, restringiendo el ingreso a las dependencias y entes descentralizados de la alcaldía municipal de manera presencial, disponiendo además que las entidades públicas y privadas del municipio de Yopal deberán implementar estrategias para brindar información sobre la prevención del COVID-19.
- ✓ Decreto No 62 de 2020 por medio del cual se decreta la urgencia manifiesta en el municipio de Yopal, con el fin de realizar los trámites necesarios para la contratación directa del suministro de bienes, o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de preservar el orden público, las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria y demás objetos contractuales pertinentes. Se autoriza a la Secretaría de Hacienda realizar los movimientos presupuestales que sean necesarios.
- ✓ Resolución No 148 del 11 de mayo de 2020 proferida por la contralora departamental de Casanare, en la cual se declaran ajustadas a derecho las declaratorias de "calamidad pública" y urgencia manifiesta" realizadas por la alcaldía de Yopal mediante el Decreto 0061 del 22 de marzo de 2020 y Decreto 0062 del 24 de marzo de 2020, respectivamente. Por otra parte, da traslado a la Dirección Técnica de Vigilancia Fiscal de la misma entidad de las denuncias ciudadanas por sobrecostos en las contrataciones, en el marco de la emergencia sanitaria.
- ✓ Decreto No 140 del 24 de marzo de 2020 emitido por el alcalde municipal de Soledad, por el cual se modifican transitoriamente las tarifas de las

estampillas pro cultura y para el bienestar del adulto mayor dándole una tarifa de 0%. Lo anterior con fundamento en lo establecido en el Decreto legislativo 461 de 2020.

- ✓ Decreto No 153 de 2020 expedido por la gobernadora del Atlántico por el cual se modifican transitoriamente las tarifas de las estampillas: pro ciudadela universitaria, pro cultura, pro hospital universitario, pro desarrollo científico y tecnológico del Instituto Tecnológico de Soledad, pro electrificación rural, pro Hospital de primer y segundo nivel de atención y pro bienestar del adulto mayor, dándole una tarifa de 0%. Lo anterior con fundamento en lo establecido en el Decreto legislativo 461 de 2020.
- ✓ Decreto No 400 de 2020 expedido por el alcalde de Barranquilla por el cual se modifican transitoriamente las tarifas de las estampillas: pro cultura y pro bienestar del adulto mayor dándole una tarifa de 0%. Lo anterior con fundamento en lo establecido en el Decreto legislativo 461 de 2020.
- ✓ Decreto No 117 de 2020 expedido por el Gobernador de Casanare por el cual se reduce transitoriamente las tarifas de las estampillas departamentales dándole una tarifa de 0%. Lo anterior con fundamento en lo establecido en el Decreto legislativo 461 de 2020 y otras normas de carácter nacional y departamental.
- ✓ Decreto No 068 de 2020 expedido por el alcalde de Villavieja Huila por el cual se reduce transitoriamente a 0% las tarifas de las estampillas municipales, con el objetivo de disminuir costos y agilizar la contratación para conjurar la crisis sanitaria. Lo anterior con fundamento en lo establecido en el Decreto legislativo 461 de 2020 y otras normas de carácter nacional y departamental.
- ✓ Decreto No 216 de 2020 expedido por el Gobernador de Boyacá por el cual se reduce transitoriamente las tarifas de las estampillas departamentales dándole una tarifa de 1% (estampilla pro desarrollo) y 1.5% (estampilla pro bienestar del adulto mayor), respectivamente. Lo anterior con fundamento en lo establecido en el Decreto legislativo 461 de 2020 y otras normas de carácter nacional y departamental.
- ✓ Decreto No 121 de 2020 expedido por el alcalde de Bucaramanga por el cual se reduce transitoriamente a 0% las tarifas de las estampillas departamentales pro cultura y pro bienestar del adulto mayor. Lo anterior con fundamento en lo establecido en el Decreto legislativo 461 de 2020 y otras normas de carácter nacional y departamental.

- ✓ Decreto No 0093 de 2020 expedido por el Gobernador de Caldas por el cual se reduce transitoriamente las tarifas de las estampillas departamentales dándole una tarifa de 0%. Lo anterior con fundamento en lo establecido en el Decreto legislativo 461 de 2020 y otras normas de carácter nacional y departamental.
- ✓ Decreto No 079 del 14 de abril de 2020 expedido por el alcalde de Caldas Antioquia por el cual se modifican transitoriamente las tarifas de las estampillas: pro cultura y pro bienestar del adulto mayor y pro hospital, dándole un valor de 0%. Lo anterior con fundamento en lo establecido en el Decreto legislativo 461 de 2020 y otras normas de carácter nacional y departamental.
- ✓ Acta de reunión realizada el día 12 de mayo de 2020 en la Secretaría de Hacienda del municipio, en la cual se aprueba la reducción de la tarifa de las estampillas municipales como medida transitoria por motivos de calamidad pública.

### **CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

Dentro del término de traslado, el Procurador 53 Judicial II Administrativo de Casanare, aduce que el problema jurídico a resolver consiste en determinar si el acto administrativo en discusión se ajusta a la legalidad vigente y en especial a la normatividad excepcional establecida en los Decretos expedidos por el Gobierno de Colombia en ejercicio del artículo 215 de la Carta Política. Por otro lado, indica que se debe establecer si el funcionario que expidió el Decreto objeto de control es competente para hacerlo.

El señor Procurador delegado ante ésta Corporación, expone que, mediante el Decreto 417 de 2020, emitido en el marco del estado de excepción el día 17 de marzo de 2020, se suspendió por el término de 30 días calendario la legislación ordinaria, es decir hasta el 17 de abril de 2020, por lo cual las disposiciones que fundamentaron el acto objeto de control (Decretos Presidenciales 417, 491, 512 de 2020), ya no tenía efectos cuando fue expedido el Decreto 095 del de 2020 por el alcalde municipal, es decir el 15 de mayo y que por lo anterior, el alcalde de Yopal no era el funcionario competente para tomar la decisión adoptada mediante la resolución objeto de control. Con base en el anterior argumento solicita se declare ilegal el acto administrativo objeto de control.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. COMPETENCIA PARA EJERCER EL PRESENTE CONTROL

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

Como el Decreto 065 del 15 de mayo de 2020, objeto de estudio fue expedido por el alcalde municipal de Yopal, este Tribunal es competente para conocer del presente asunto.

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

El presidente de la República, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994, profirió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días. Asimismo, indicó que de acuerdo con el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, es procedente la declaración del Estado de Emergencia por lo que en la parte resolutive dispuso:

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

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

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

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

## DECRETO 461 DEL 22 DE MARZO DE 2020

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

**“Que, como consecuencia de la emergencia sanitaria, se generará una afectación al empleo por la alteración de diferentes actividades económicas de los comerciantes y empresarios que afectará los ingresos de los habitantes y el cumplimiento de los compromisos previamente adquiridos, por lo que es necesario promover mecanismos que permitan la mitigación de los impactos económicos negativos.**

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

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

Y en la parte resolutive, consignó:

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

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

Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones 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 origina a partir de la fecha de su publicación”.*

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

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

Por utilidad conceptual la Sala acoge lo expuesto por el Consejo de Estado en consulta del 30 de mayo de 2017<sup>1</sup>, en cuanto precisa lo siguiente:

- El artículo 215 permite activar un estado de emergencia por hechos sobrevinientes que perturben gravemente el orden económico, social o ecológico o que constituyan grave calamidad pública. Esto es, *“cuando el desorden amenaza de manera objetiva con superar niveles críticos poniendo en peligro factores esenciales de la convivencia, hasta el punto en que resulta incontrolable con base en los poderes ordinarios, deberá recurrirse a los poderes excepcionales.”*

-La declaración de esta emergencia habilita al presidente de la República para dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

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

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO - SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Radicación: 11001-03-06-000-2017-00092-00(2342), Actor: MINISTERIO DEL INTERIOR, C.P. ÁLVARO NAMÉN VARGAS

*“(i) estar suscrita por el Presidente de la República y todos los ministros (artículo 215 C.P. y 46 de la Ley 137 de 1994); (ii) ser motivada (la Corte Constitucional exige que la motivación sea adecuada y suficiente y en algunos casos la ha considerado un requisito sustancial<sup>2</sup>); (iii) establecer claramente su duración y sujetarse al límite temporal previsto en la Constitución (periodos de hasta treinta días que sumados no excedan de noventa días en el año); (iv) determinar claramente el ámbito territorial de aplicación; (v) si no se hallare reunido, convocar al Congreso de la República; (vi) remitir la declaratoria de emergencia a la Corte Constitucional al día siguiente de su adopción para la revisión automática de constitucionalidad; y (vii) por mandato del artículo 16 de la Ley 137 de 1994, comunicar la decisión tanto al Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas como al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos”<sup>3</sup>.*

Y en cuanto a los requisitos materiales o de fondo, señaló que según la jurisprudencia<sup>4</sup>, el decreto que declara el estado de emergencia económica, social y ecológica o por grave calamidad pública debe cumplir un presupuesto fáctico y uno valorativo, cada uno sometido a juicios diferenciados. En el presupuesto valorativo, se debe verificar la gravedad de la afectación al orden económico social y ecológico y la imposibilidad de afrontar la crisis con los mecanismos normativos ordinarios que establece la Constitución. A diferencia del presupuesto fáctico, el presupuesto valorativo no está sometido a un examen objetivo sino de razonabilidad y proporcionalidad<sup>5</sup>.

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

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

---

<sup>2</sup> Sentencia C-254 de 2009. En esta sentencia se consideró además que la falta de motivación es insubsanable y que “no puede ser suplida en el curso del juicio de constitucionalidad mediante el decreto y práctica de pruebas, ni con su referencia a esa declaratoria precedente en el Decreto ahora en revisión, toda vez que en la nueva declaratoria de estado de excepción, se imponía la enunciación siquiera concisa de los hechos y las razones de las ‘diversas manifestaciones sociales’ que habían sobrevenido adicionalmente, con ocasión de la continuada o acrecentada captación ilegal de recursos del público”.

<sup>3</sup> Sentencias C-216 de 2011 y C-670 de 2015.

<sup>4</sup> Ver por todas, Sentencia C-670 de 2015.

<sup>5</sup> Entre otras, Sentencias C-802 de 2002, C-216 de 2011 y C-670 de 2015.

*“Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales”.*

Frente al control de legalidad, la Sala Plena del Consejo de Estado en providencia del 31 de mayo de 2011<sup>6</sup>, advirtió:

*“(...) La Sala Plena ha tenido oportunidad de referirse a los alcances del control automático de juridicidad practicado por el Consejo de Estado respecto de los decretos proferidos por el Gobierno Nacional como desarrollo de los decretos legislativos que se dictan durante los estados de excepción. Ha señalado la jurisprudencia, como rasgos característicos del control inmediato de legalidad, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez, su automatización, su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y “su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos”. (...)*

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

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

*(ii) Su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados “deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico”<sup>7</sup> 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”<sup>8</sup>;*

*(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”<sup>9</sup>; 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*

<sup>6</sup> Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). Actor: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL. Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 3 de mayo de 1999; Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque; Radicación número: CA-011.

<sup>8</sup> Idem.

<sup>9</sup> Ibídem.

*la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelante el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo<sup>10</sup>.*

*(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 (...)"*.

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

#### **4. EXAMEN MATERIAL DEL DECRETO**

##### **4.1 CAUSAS:**

En el Decreto local examinado 095 del 15 de mayo de 2020, se indica **que** se hace necesario reducir la vigencia de la medida adoptada en el Decreto 065 de 2020, atendiendo a las circunstancias actuales y en coherencia con las medidas recientes que se vienen adoptando por el Gobierno Nacional. Respecto al comportamiento del recaudo de los conceptos de estampillas (pro adulto mayor y de cultura), aduce que es importante precisar que realizando un corte al mes de abril de 2020, se registra un descenso del -79% en la estampilla pro adulto mayor y del -81% en la estampilla de cultura, frente a lo recaudado en el mismo periodo en el año 2019, lo que motiva a retornar a los porcentajes aprobados en el Acuerdo 013 de 2012 de las estampillas de adulto mayor y de procultura; y aclarar que respecto al presupuesto aprobado para el 2020, en un monto de "\$1.889 millones de pesos" para la estampilla pro adulto mayor y de "\$641 millones de pesos" para estampilla pro cultura, estas apropiaciones garantizan atender las necesidades de este segmento poblacional de adulto mayor y gestores culturales.

---

<sup>10</sup> Precepto que, en lo aquí pertinente, dispone lo siguiente: "Artículo 66. Pérdida de fuerza ejecutoria. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos: (...) 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho".

En el decreto examinado, se aduce que adicional a lo anterior, se está tramitando ante el Concejo municipal el proyecto de acuerdo "Por medio del cual se modifica el presupuesto de ingresos y gastos del municipio de Yopal vigencia fiscal 2020", el cual tiene como propósito adicionar al presupuesto de la vigencia 2020 recursos provenientes del superávit fiscal resultante al cierre del año 2019, donde en relación con las estampillas referenciadas, se adiciona para el caso de la estampilla de adulto mayor la suma de "\$869 millones" y para estampilla pro cultura la suma de "\$1.328 millones", lo que conlleva a que se cuente con suficiente apropiación presupuestal para garantizar la debida atención de estos sectores.

Como consecuencia dispone, que el artículo 2 del Decreto 065 de 2020, queda así:

"ARTÍCULO 2º: La reducción de que trata el artículo anterior será de carácter transitoria y tendrá la vigencia, hasta el 18 de mayo de 2020".

#### **4.2 PERTINENCIA:**

Para analizar si la modificación efectuada por el presente acto local examinado 095, al Decreto 065 del 25 de marzo de 2020, cumple con los requisitos de pertinencia, se requiere aclarar los tópicos que informan el caso así:

- La modificación efectuada por el acto sub examine 095 del 15 de mayo de 2020, en efecto se hizo en vigencia del Decreto 065 del 25 de marzo de 2020, pues la nulidad de este último, se efectuó mediante providencia emitida por este Tribunal el 28 de mayo de 2020 y verificado el respectivo repositorio ya se encuentra ejecutoriada.
- Teniendo en cuenta la premisa anterior, el análisis se hará por los efectos del Decreto 065 del 25 de marzo del año en curso, en cuanto a la modificación que mediante el acto objeto del presente medio de control tenga, durante el tiempo que aquel estuvo vigente.

En ese orden de ideas, como para la fecha de expedición del acto objeto del presente medio de control, el Decreto 065 del 25 de marzo de 2020 aún no había sido declarado nulo, pues el control inmediato de legalidad aún

estaba en el trámite de única instancia, resulta procedente estudiar la legalidad del decreto que lo modificó – teniendo en cuenta los efectos de tal modificación durante el tiempo que el acto original hacía parte del ordenamiento.

- El deber de motivar las decisiones administrativas está en estrecha relación con el derecho que tienen los ciudadanos de conocer el actuar de los estados y del contenido de la información pública, son principios fundantes de la democracia, en consecuencia, se debe proporcionar y facilitar su acceso de manera sustancial, amplia y oportuna a través de los mecanismos legales (transparencia); con motivación honesta, sin dolo o culpa (buena fe); sin obstrucción (facilitación); en igualdad de condiciones, sin distinciones arbitrarias, bajo esas consideraciones guarda estrecha relación con la racionalidad de la intervención del Estado en la esfera de acción de los particulares, y con el deber constitucional de motivación cierta y adecuada de todas las decisiones públicas; en otras palabras, con el ejercicio moderado del poder, sobre todo en tratándose del ejercicio de facultades discrecionales. Por regla general el derecho positivo colombiano obliga a la motivación del acto, sea este reglado o discrecional y es sustancial, cuando se indican de manera sumaria las relaciones y justificaciones y las razones fácticas que llevan a su expedición, esto porque hay actos, sobre todo el de carácter general con la potestad de afectar derechos individuales, de ahí la exigencia máxima sobre hechos y verdad de la información que se maneje en la motivación de un acto.

En ese orden de ideas, al examinar el Decreto 095 del 15 de mayo de 2020, tal como se indicó en el acápite anterior, se aduce que realizando un corte al mes de abril de 2020, se registra un descenso del -79% en la estampilla pro adulto mayor y del -81% en la estampilla de cultura, frente a lo recaudado en el mismo periodo en el año 2019, lo que según el municipio, lo motiva a retornar a los porcentajes aprobados en el Acuerdo 013 de 2012 de las estampillas de adulto mayor y de pro cultura.

Encuentra la sala, que el argumento que sirve de base a la motivación del Decreto 095 del 15 de mayo de 2020, no tiene ningún asidero pues el Decreto 065 que redujo a cero la tasa municipal de estampillas con el fin de

atender la emergencia sanitaria, fue expedido el 25 de marzo de 2020, de tal manera que no resulta lógico que un mes después, se profiera el acto administrativo objeto del presente control, aduciendo un argumento que debió ser analizado en el acto principal, claramente desde la expedición del Decreto 065 la administración municipal tenía conocimiento que los ingresos por estos conceptos se reducirían a cero pesos como consecuencia de la tarifa cero, acto éste que a la postre fue declarado nulo. Luego no es procedente que se utilice una especie de sofisma, para intentar por este medio efectuar una revocatoria tácita de un acto que por su motivación claramente resultaba anulable. Es decir que vía nuevo acto administrativo se pretendió sanear la falencia que viciaba el acto administrativo original Decreto 065 del 25 de marzo de 2020, pero que en su parte dispositiva se redujo a fijar los términos de vigencia.

Por las razones expuestas, al existir una motivación incongruente y por ende viciada de ilegalidad del Decreto 095 del 15 de mayo de 2020, no se puede identificar, su proporcionalidad, necesidad y finalidad. De tal manera que, por la falta advertida, no es posible examinar presupuesto valorativo alguno, ni analizar la gravedad de la afectación al orden económico, social y ecológico o la imposibilidad de afrontar la crisis con los mecanismos normativos ordinarios que establece la Constitución, razones por las cuales el decreto observado no se ajusta a derecho.

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

### **F A L L A**

**PRIMERO: DECLÁRASE LA NULIDAD del Decreto 095 del 15 de mayo de 2020, proferido por el alcalde Municipal de Yopal,** de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

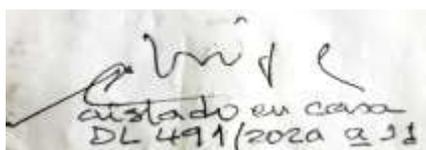
**SEGUNDO: Notificar esta sentencia** al representante legal del municipio de Yopal y al Ministerio Público, a través del buzón electrónico, utilizando los medios tecnológicos disponibles por la Secretaría de la Corporación.

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

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**AURA PATRICIA LARA OJEDA**  
**Magistrada**



atestado en casa  
DL 491/2020 231

**NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ**  
**Magistrado**  
**Con aclaración de voto**



**JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**  
**Magistrado**

Firmado Por:

**AURA PATRICIA LARA OJEDA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO - TRIBUNAL 03 ADMINISTRATIVO ORAL DE LA CIUDAD DE YOPAL-CASANARE**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**27cae8b2d6e2312a0701175b01c79a7be56d2146df5f1709b71ae1620185ebf9**

Documento generado en 16/07/2020 09:58:27 PM

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



**ACLARACIÓN DE VOTO**<sup>1</sup>. Sentencia del 16/07/2020, A.P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00246-00. ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos expedidos en desarrollo de estados de excepción. Municipio: **Yopal**. Decreto **95** de 2020. Procedencia estudio de fondo acto que reduce renta de estampillas por contratos obras públicas a tarifa cero. Pretendió desarrollar D.L. 461/2020.

## 1. EL ACTO SOMETIDO A CONTROL DE LEGALIDAD

Decreto 95 del 15/05/2020, expedido por el alcalde Yopal. Modificó la vigencia, para acortarla, del D-65/2020, actos que redujeron a tarifa cero la renta por algunas estampillas que recaen sobre la contratación territorial.

2. La decisión. Por unanimidad se encontró procedente efectuar estudio de fondo CIL, dado que el alcalde dijo enmarcar el acto en el régimen de estado de excepción, que le permite modificar presupuesto y reducir o variar rentas tributarias, sin intervención del concejo municipal. Igualmente, se declaró la nulidad del acto, por desbordar los requisitos y presupuestos del D.L. 461/2020.

## 3. Aclaración de voto. Marco teórico. Bloque analítico acerca del enfoque expansivo del CIL

En ya más de un centenar de oportunidades he salvado voto o aclarado posición respecto de la argumentación de la mayoría que aboga por extender el CIL a todos los actos administrativos territoriales generales que guardan unidad de causas fácticas, fines o propósitos para ocuparse de la pandemia por la COVID 19, esto es, con la dimensión de la emergencia sanitaria declarada por R-385 del 12/03/2020 del MIN SALUD, como si por esa razón automáticamente entraran en la órbita del desarrollo de medidas de los decretos legislativos que se desprenden del D.L. declarativo 417/2020.

Por estar profusamente expuesta y publicada mi disidencia en esa temática, prescindo de retomarla aquí. Basta al respecto recordar que una de las máximas expresiones de la senda *expansiva* del CIL, ya fue rectificadas por su propio autor, precisamente porque desde la reactivación del medio de control ordinario y permanente de nulidad simple (Acuerdo PCSJA20-11546), cesaron sus fundamentos fáctico políticos.<sup>2</sup>

Atentamente,

[Firma escaneada controlada 16/07/2020]

**NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ**  
Magistrado

<sup>1</sup> En sentido estructuralmente similar, por compartir presupuestos fácticos, normativos, argumentos de mayoría, resolutive y discrepancia, remito a los SV de N. Trujillo González, sentencias del 18/06/2020, A. P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00219-00. ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos presuntamente expedidos en desarrollo de estados de excepción. Municipio: Villanueva. Decreto 68 de 2020. Temática: Poderes extraordinarios de policía por emergencia sanitaria. D.E. 593. Aislamiento preventivo obligatorio posterior al 17/04/2020. Cesación efectos D.L. 417/2020. Regulaciones que anteceden al D.E. 636/2020. Y del 11/06/2020, A. P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00198-00, actos de Yopal.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 19, auto de ponente del 20/05/2020, W. Hernández Gómez, radicación 110010315000-2020-01958-00. Similares enfoques restrictivos, por la técnica instrumental propia del CIL, pueden verse en las siguientes providencias recientes (casos CIL emergencia sanitaria 2020): Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 11, auto de ponente del 22/04/2020, S.J. Carvajal Basto, radicación 11001-03-15-000-2020-01163-00(CA)A; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 10, sentencia del 10/05/2020, S.L. Ibarra Vélez, radicación 110010315000-2020-00944-00.