

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	
	SALA PLENA	
Neiva	Once (11) de junio de dos mil veinte (2020)	

Clase de proceso	Control inmediato de legalidad	
Acto Administrativo	Decreto 051 del 25 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Tesalia.	
Radicación	41 001 23 33 000 2020 00162 00	
Asunto	Sentencia	Número: S-103
Acta Sala Plena	No. 15	

1. OBJETO

Procede la Sala Plena de la Corporación a ejercer el Control Inmediato de Legalidad del Decreto 051 del 25 de marzo de 2020 “*POR MEDIO DEL CUAL SE REDUCEN LAS TARIFAS DE LAS ESTAMPILLAS MUNICIPALES EN EL MARCO DE LA DECLATORIA DE CALAMIDAD PÚBLICA SEGÚN EL DECRETO 048 DEL 24 DE MARZO DE 2020*” expedido por el Alcalde del municipio de Tesalia., de conformidad con los artículos 136 y 185 del CPACA y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹.

2. ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL.

El 25 de marzo de 2020 el alcalde del municipio de Tesalia, “*En uso de sus atribuciones legales y reglamentarias, en especial las conferidas en el artículo 315 de la Constitución Política, ley 136 de 1994, ley 1551 de 2012, ley 715 de 2001, ley 769 de 2002, ley 1523 de 2012, decreto 461 del 22 de marzo de 2020 y demás normas reguladoras*”, expidió el Decreto No. 051 del 25 de marzo de 2020 “*POR MEDIO DEL CUAL SE REDUCEN LAS TARIFAS DE LAS ESTAMPILLAS MUNICIPALES EN EL MARCO DE LA DECLATORIA DE CALAMIDAD PÚBLICA SEGÚN EL DECRETO 048 DEL 24 DE MARZO DE 2020*”, en el que se decretó:

“**ARTÍCULO PRIMERO: Reducción de tarifas.** Reducir las tarifas de las estampillas municipales “*procultura*” y “*para el bienestar del adulto mayor*” de conformidad con las facultades otorgadas por el decreto 461 del 22 de marzo de 2020 de la siguiente manera

ESTAMPILLAS	PORCENTAJE
<i>Procultura</i>	<i>Será del 1% del valor de cada contrato y sus adiciones</i>
<i>Para el bienestar del adulto mayor</i>	<i>Será del 1% del valor de cada contrato y sus adiciones</i>

Parágrafo: Las reducciones establecidas en el artículo primero solo se aplicarán para los contratos que se realicen en el marco de la calamidad y la urgencia manifiesta declarada por el Municipio de Tesalia – Huila.

¹ Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia.

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 2 de 15
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 051 del 25 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Tesalia.	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00162 00	

ARTÍCULO SEGUNDO: Temporalidad de las medidas. *Las medidas establecidas en el presente decreto rigen por el término que dure la calamidad pública y la urgencia manifiesta declarada por el Municipio de Tesalia – Huila.*

ARTICULO TERCERO: *El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.”*

En la parte considerativa del mencionado decreto se establecieron como fundamento de estas medidas:

La Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 “*por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID – 19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus*”.

El Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 por medio del cual el presidente de la república declaró 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 dicho decreto.

El Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, por medio de la cual se otorgan facultades a los Gobernadores y alcaldes para reorientar 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, y reducir las tarifas de impuestos territoriales.

3. DEL TRÁMITE PROCESAL.

Por de auto del 14 de abril de 2020 se avocó el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto 051 del 25 de marzo de 2020; ordenó la fijación en lista por el término de 10 días para que los ciudadanos impugnaran o defendieran la legalidad del mismo; se ordenó comunicar al alcalde del municipio de Tesalia, al Personero municipal, y al Secretario de Gobierno del Departamento del Huila, para que se pronunciaran respecto a la legalidad del mencionado decreto, solicitó los antecedentes administrativos del acto, y corrió traslado al señor representante del Ministerio Público para que rindiera concepto.

4. INTERVENCIONES.

4.1. Intervención del alcalde del municipio de Tesalia, de la comunidad y del Personero del municipio de Tesalia.

Venció en silencio el traslado a la comunidad, según constancia secretarial del 29 de abril de 2020, y tampoco se allegó intervención del alcalde del municipio de Tesalia, y del personero municipal de Tesalia.

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 3 de 15
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 051 del 25 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Tesalia	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00162 00	

5. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El agente del Ministerio Público conceptúa que el Decreto 051 del 25 de marzo de 2020 debe anularse por desconocer el Decreto legislativo No. 461 de 2020 y carecer de motivación.

Sobre la procedencia del mencionado decreto expone que es un acto administrativo de contenido general, que desarrolla un decreto Legislativo y que se faculta en las competencias excepcionales conferidas por las normas de excepción, lo que hace que se cumplan los requisitos materiales de procedibilidad del presente medio de control.

Frente al análisis concreto de la medida considera que debe anularse por desconocer el Decreto Legislativo 461 de 2020 y carecer de motivación.

Además, considera que la competencia ejercida no es proporcional a los fines de la norma que autoriza su ejercicio como quiera que disminuye ingresos de población vulnerable como adultos mayores y gestores culturales, en beneficio de quienes firmen contratos en el marco de la urgencia manifiesta sin justificación ni razonamiento para ello.

Expone que el hecho que se autorice a que el alcalde efectúe directamente las reducciones a las tarifas de los impuestos, no es una patente de curso para que esas competencias se realicen de manera discrecional, sin indicar las razones de hecho y de derecho, las consideraciones, las ponderaciones, los estudios y proyecciones de los efectos que se esperan de las medidas adoptadas.

Afirma que no hay en el acto estudiado ponderación alguna de la afectación de la fuente de ingresos respecto del beneficio obtenido por sus beneficiarios, pues se observa que no existen criterios en la motivación del acto administrativo que permitan identificar la necesidad de la medida, y el impacto en el fisco municipal.

Advierte que las tarifas que se reducen, están orientadas a los contratos que se suscriban durante la emergencia, sin hacer valoraciones de la necesidad de la medida, por el contrario, esas reducciones generaran una disminución directa de los recursos que están destinados para atender a población vulnerable como los adultos mayores y los gestores culturales, a quienes su situación de dificultad inclusive fue reconocida por el Decreto Legislativo 475 de la misma fecha del acto aquí estudiado.

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 4 de 15
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 051 del 25 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Tesalia.	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00162 00	

Expone que no hay motivación suficiente que permita entender que el Alcalde ha ejercido sus competencias excepcionales de manera razonable, ponderada, justificada y, por el contrario, la deficiencia en el impacto fiscal en las finanzas en el municipio y sus ingresos conllevan necesariamente a solicitar su nulidad por falta de motivación y desconocimiento de las normas en que debería fundarse.

6. CONSIDERACIONES.

6.1. Competencia de esta Corporación.

1. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 136, numeral 14 del artículo 151, y 185 del CPACA y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994², el Tribunal es competente para conocer en única instancia del control de legalidad del Decreto 051 del 25 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del municipio de Tesalia, jurisdicción del Departamento del Huila.

6.2. Problema Jurídico

2. Corresponde determinar si el Decreto 051 del 25 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Tesalia se ajusta a derecho, esto es al ordenamiento jurídico que regula el estado de excepción, y a las normas constitucionales y legales.

3. Previo a lo anterior debe analizarse si se cumplen los requisitos de procedibilidad para efectuar el control inmediato de legalidad.

6.3. Características del control inmediato de legalidad.

4. La ley 137 de 1994 reglamenta los estados de excepción en Colombia y su objeto es “regular las facultades atribuidas al Gobierno durante los Estados de Excepción. Estas facultades sólo podrán ser utilizadas cuando circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado.

La Ley también tiene por objeto establecer los controles al ejercicio de las facultades excepcionales del Gobierno así como las garantías para proteger los derechos humanos de conformidad con los tratados internacionales.”

5. En virtud de lo anterior, la mencionada ley enuncia los derechos intangibles dentro de los estados de excepción, la prohibición de suspender algunos derechos y la regulación en caso que sea necesario limitar algún derecho no intangible en tanto que señala expresamente que los estados de excepción son un régimen de legalidad y por tanto

² Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia.

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 5 de 15
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 051 del 25 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Tesalia	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00162 00	

la limitación a tales derechos debe estar motivada "de tal manera que permitan demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por las cuales se hacen necesarias." (artículo 8).

6. Aunado a lo anterior en su artículo 9 establece que las facultades que se otorgan en virtud de esta ley se pueden ejercer "únicamente, cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, y se den las condiciones y requisitos a los cuales se refiere la presente ley." En tal sentido desarrolla estos principios en los siguientes términos:

Artículo 10. Finalidad. Cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.

Artículo 11. Necesidad. Los decretos legislativos deberán expresar claramente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente.

Artículo 12. Motivación de incompatibilidad. Los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción.

Artículo 13. Proporcionalidad. Las medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar.

La limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad."

7. Además consagra que "Las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de Excepción, no pueden entrañar discriminación alguna" (artículo 14), y que en los estados de excepción está prohibido:

- a) Suspender los derechos humanos ni las libertades fundamentales;
- b) Interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado;
- c) Suprimir ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y Juzgamiento." (artículo 15).

8. Con la finalidad de controlar las medidas que se adopten en los estados de excepción, el artículo 20 de la mencionada ley establece el control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción; control inmediato de legalidad que se encuentra regulado en el artículo 136 del CPACA.

9. Como lo ha indicado el Consejo de Estado en su jurisprudencia, "el control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en Ley Estatutaria 137 de 1994³ y en la Ley 1437 de 2011,⁴ para examinar "las medidas de carácter general que sean dictadas" por las diferentes autoridades públicas, tanto del orden nacional, como territorial,

³ Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

⁴ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 6 de 15
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 051 del 25 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Tesalia.	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00162 00	

en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar o reglamentar los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994), los decretos declarativos o declaratorios que establecen la situación de Excepción, y los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurarla.

Esta Corporación⁵ ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

1. Es un verdadero proceso judicial, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994⁶ otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para tramitar dicho mecanismo de escrutinio o revisión de las medidas de carácter general, expedidas por las autoridades públicas nacionales y territoriales, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción. De ahí que la providencia que decida el control inmediato de legalidad es una sentencia judicial.
2. Es automático e inmediato, porque tan pronto se expide el correspondiente acto administrativo general para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, la autoridad pública de la cual emanó dicho acto, debe enviarlo a la jurisdicción contenciosa dentro de las 48 horas siguientes, para que se ejerza el control correspondiente, so pena de que la autoridad judicial competente asuma, de oficio, el conocimiento del asunto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.
3. Es autónomo, porque es posible que se controlen los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el Estado de Excepción y de los decretos legislativos que expida el Presidente de la República para conjugarlo.
4. Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y con el propio decreto legislativo, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del Estado de Excepción. Es de aclarar, que aunque en principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico, hay que tener en cuenta, que debido a la complejidad y extensión del ordenamiento jurídico, el control inmediato de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el proceso.
5. La Sala Plena del Consejo de Estado⁷ ha dicho, además, que el control es compatible con las acciones públicas de Nulidad Simple y Nulidad por Inconstitucionalidad, según sea el caso. De modo que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción puede demandarse posteriormente en Nulidad Simple o en Nulidad por

⁵ Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

⁶ "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia"

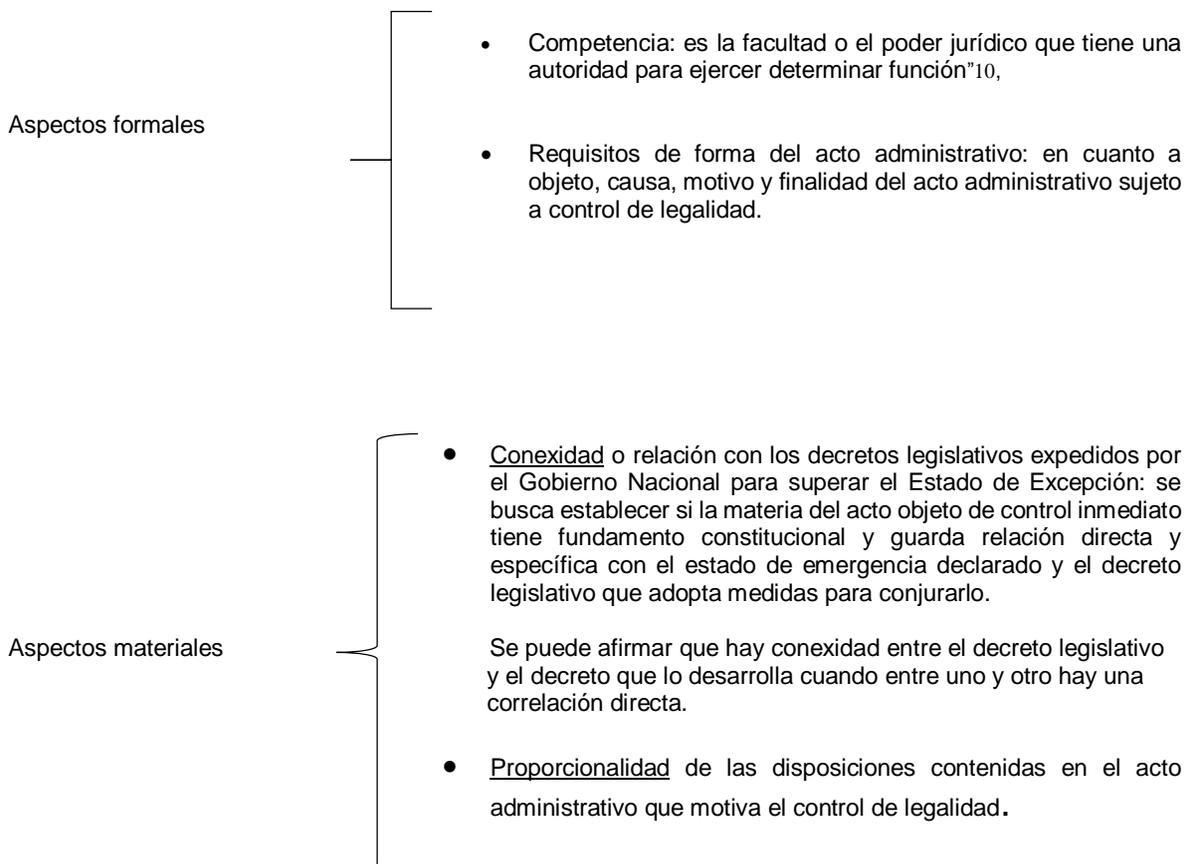
⁷ Ver, entre otras, las siguientes sentencias: (i) Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez. (ii) Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549. (iii) Del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 7 de 15
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 051 del 25 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Tesalia	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00162 00	

Inconstitucionalidad, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.

6. *Es un control participativo, pues, los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.*
7. *La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa (artículo 189 del CPACA), por cuanto los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia. Entonces, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.”⁸*

10. En igual sentido la jurisprudencia del Consejo de Estado⁹ ha señalado que una vez definida la procedencia o procedibilidad del control inmediato de legalidad, en este caso del Decreto 061 del 25 de marzo de 2020, lo cual se analizó en líneas anteriores; se pasa a realizar el estudio de los aspectos formales y materiales; en efecto, ha indicado:



⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión Número 10. Sentencia del 11 de mayo de 2020. C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Rad. 11001-03-15-000-2020-00944-00. Control Inmediato de Legalidad de la Resolución 471 del 22 de marzo de 2020 expedida por el Presidente de la Agencia Nacional de Infraestructura.

⁹ Ibídem

¹⁰ Rodríguez Libardo, Derecho Administrativo General y Colombiano, Temis, Bogotá, 2013, pág. 322

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 8 de 15
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 051 del 25 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Tesalia.	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00162 00	

6.4. Requisitos de procedibilidad.

11. El Consejo de Estado¹¹ estableció los presupuestos de procedibilidad del control inmediato de legalidad, indicando que:

“De acuerdo con esta regla son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber:

1. *Que se trate de un acto de contenido general.*
2. *Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y*
3. *Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción”*

6.4.1. Que se trate de un acto de contenido general.

12. Efectivamente el Decreto 051 del 24 de marzo de 2020 **es un acto administrativo general** por cuanto no está relacionado con situaciones jurídicas individuales y subjetivas, sino que por el contrario a través de él se adopta lo ordenado por el Gobierno Nacional respecto de la reducción de estampillas municipales “procultura” y “para el bienestar del adulto mayor”.

6.4.2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa

13. En relación con este requisito, se advierte que este decreto fue proferido por una autoridad territorial, esto es el alcalde del municipio de Tesalia, en ejercicio de sus funciones administrativas como alcalde del municipio, como se deriva de sus competencias constitucionales y legales que el mismo acto alude, como las consagradas en el artículo 315 de la Constitución Política, el artículo 91 de la ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la ley 1551 de 2012.

6.4.3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

14. Al respecto la Sala considera necesario analizar el estado de excepción en que se expide el decreto municipal objeto de estudio.

15. El alcalde del Municipio de Tesalia motiva su decisión con fundamento en la resolución 385 del 12 de marzo de 2020 *“por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID – 19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”*.

¹¹ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). Del 31 de mayo de 2011.

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 9 de 15
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 051 del 25 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Tesalia	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00162 00	

16. También en el decreto 417 del 17 de marzo de 2020 por medio del cual el presidente de la república declaró 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 dicho decreto.

17. Además, 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”*

18. Conforme el mencionado decreto se facultó 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 igual sentido se les facultó para que pudieran reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales, facultad propia del Estado de Excepción, pues esta no está contemplada dentro del marco de sus facultades ordinarias, pues así mismo lo señaló el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, al indicar que los gobernadores y alcaldes están facultados 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.

19. Así las cosas, el decreto objeto de este análisis desarrolla el Decreto legislativo 461 de 2020 por lo que se encuentran superados los presupuestos de procedibilidad respecto del decreto No. 051 del 25 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Tesalia.

6.5. Caso concreto.

6.5.1. Cumplimiento de requisitos formales del Decreto No. 051 del 25 de marzo de 2020.

20. **Competencia:** se encuentra regulada en el artículo 315 de la C.P. la cual establece como atribuciones del alcalde, entre otras, cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.

21. Ahora bien, el Decreto 051 del 25 de marzo de 2020 fue suscrito por Carlos Humberto Perdomo Zúñiga, en su calidad de alcalde del Municipio de Tesalia, quien conforme las facultades otorgadas en el Decreto 461 del 22 de febrero de 2020 tiene la potestad de reorientar las rentas de destinación específica del Municipio con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 10 de 15
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 051 del 25 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Tesalia.	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00162 00	

motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica, como también de reducir la tarifa de impuestos sin tener que acudir a las asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales; con lo que se encuentra acreditado este requisito.

22. Requisitos de forma del acto administrativo: el Decreto 051 del 25 de marzo de 2020 cumple con los requisitos para su configuración en cuanto a objeto, causa, motivo y finalidad, elementos esenciales respecto de la voluntad unilateral emitida en ejercicio de la función administrativa, conforme se expone en la parte considerativa del decreto citado decreto, el cual se transcribió en líneas anteriores.

23. Aunado a lo anterior el decreto en comento fue expedido en el marco de las directrices y potestades establecidas por los decretos legislativos expedidos en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en el Decreto Declarativo 417 de 17 de marzo de 2020, como también los Decretos 461 del 22 de marzo de 2020, y una vez suscrito por el alcalde fue publicado en la página web¹² del municipio como se pudo constatar por la Sala.

24. Además, se advierte que el mencionado decreto cumple con los requisitos formales, esto es el encabezado, número, fecha, epígrafe o resumen de las materias reguladas, la competencia o la referencia expresa de las facultades que se ejercen, el contenido de las materias reguladas u objeto de la disposición, la parte resolutive y la firma de quien lo suscribe.¹³

6.5.2. Cumplimiento de requisitos materiales del Decreto No. 051 del 25 de marzo de 2020.

25. **Conexidad:** De la lectura del Decreto 051 del 25 de marzo de 2020, se establece que las medidas adoptadas mediante este decreto tienen como finalidad reorientar las rentas de destinación específica 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 los dispuesto en el Decreto 417 de 2020, y las facultades otorgadas en el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020

26. Así las cosas, con la expedición del Decreto 051 del 25 de marzo de 2020 el alcalde del municipio de Tesalia dio cumplimiento a las

¹² https://tesaliahuila.micolombiadigital.gov.co/sites/tesaliahuila/content/files/000416/20799_decreto-051.pdf

¹³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión Número 10. Sentencia del 11 de mayo de 2020. C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Rad. 11001-03-15-000-2020-00944-00. Control Inmediato de Legalidad de la Resolución 471 del 22 de marzo de 2020 expedida por el Presidente de la Agencia Nacional de Infraestructura.

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 11 de 15
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 051 del 25 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Tesalia	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00162 00	

directrices impartidas por el gobierno nacional mediante los decretos ya citados, de tal suerte que se encuentra acreditado, este requisito.

27. Proporcionalidad: El artículo primero ordena reducir las tarifas de las estampillas municipales “procultura” y “para el bienestar del adulto mayor” de la siguiente manera

ESTAMPILLAS	PORCENTAJE
<i>Procultura</i>	<i>Será del 1% del valor de cada contrato y sus adiciones</i>
<i>Para el bienestar del adulto mayor</i>	<i>Será del 1% del valor de cada contrato y sus adiciones</i>

28. Aunado a lo anterior el párrafo del mismo artículo indica que las reducciones establecidas en el artículo primero solo se aplicaran para los contratos que se realicen en el marco de la calamidad y la urgencia manifiesta declarada por el Municipio de Tesalia – Huila.

29. El artículo segundo del citado decreto establece respecto a la temporalidad de la medida, que este rige por el término que dure la calamidad pública y la urgencia manifiesta declarada por el Municipio.

30. En lo relacionado con la estampilla municipal “procultura” ha de decirse que el artículo 38 de la Ley 397 de 1997¹⁴, tiene por finalidad contribuir a la financiación del quehacer cultural en las diferentes regiones del país.

31. Por su parte el artículo 1 de la ley de la Ley 666 de 2001¹⁵, autoriza a las Asambleas Departamentales, a los Concejos Distritales y a los Concejos Municipales para crear un impuesto territorial denominado Estampilla Procultura, cuyo recaudo lo administra el ente territorial de acuerdo con la normativa vigente.

32. Conforme lo indica la misma Ley 666 de 2001 le corresponde a las Asambleas Departamentales, a los Concejos Distritales y a los Concejos Municipales determinar las características, los hechos generadores, los porcentajes, las tarifas, las bases gravables y los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la Estampilla Procultura en todas las operaciones que se realicen en su respectiva entidad territorial.

33. La misma ley establece unos parámetros generales, no obstante, son los departamentos y municipios en ejercicio de su autonomía, los que definen las características específicas de la Estampilla Procultura en su jurisdicción. Lo anterior sin perder de vista que según se indica en

¹⁴ Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias. Norma modificada por la ley 666 de 2001

¹⁵ Por medio de la cual se modifica el artículo 38 de la Ley 397 de 1997 y se dictan otras disposiciones

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 12 de 15
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 051 del 25 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Tesalia.	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00162 00	

la ley, la tarifa con que se graven los diferentes actos sujetos a la estampilla "Procultura" no podrá ser inferior al 0.5%, ni exceder el 2% del valor del hecho sujeto al gravamen.

34. El artículo 38-1 de la Ley 666 de 2001 señala que los recursos recaudados por la Estampilla Procultura tendrán la siguiente destinación: “1. Acciones dirigidas a estimular y promocionar la creación, la actividad artística y cultural, la investigación y el fortalecimiento de las expresiones culturales de que trata el artículo 18 de la Ley 397 de 1997. 2. Estimular la creación, funcionamiento y mejoramiento de espacios públicos, aptos para la realización de actividades culturales, participar en la dotación de los diferentes centros y casas culturales y, en general propiciar la infraestructura que las expresiones culturales requieran. 3. Fomentar la formación y capacitación técnica y cultural del creador y del gestor cultural. 4. Un diez por ciento (10%) para seguridad social del creador y del gestor cultural. 5. Apoyar los diferentes programas de expresión cultural y artística, así como fomentar y difundir las artes en todas sus expresiones y las demás manifestaciones simbólicas expresivas de que trata el artículo 17 de la Ley 397 de 1997”.

35. En, en lo que tiene que ver con la estampilla “para el bienestar del adulto mayor”, este tributo es regulado por el artículo 15 de la Ley 1850 de 2017, por medio del cual autoriza a las asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales para emitir dicha estampilla, cuya finalidad es el bienestar del Adulto Mayor, por lo que es recurso de obligatorio recaudo para contribuir a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano y Centros de Vida para la Tercera Edad, en cada una de sus respectivas entidades territoriales.

36. Esta misma ley establece que el producto de dichos recursos se destinará, como mínimo, en un 70% para la financiación de los Centros Vida, y el 30% restante, a la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano. Aunado a que el recaudo de la estampilla será invertido por la Gobernación, Alcaldía o Distrito en los Centros de Bienestar del Anciano y Centros Vida de su Jurisdicción, en proporción directa al número de Adultos Mayores de los niveles I y II del Sisbén, los adultos mayores en condición de vulnerabilidad y en situación de indigencia o pobreza extrema que se atiendan en estas instituciones.

37. Ahora bien, el Decreto 461 de 2020¹⁶ autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, decreto sobre el cual el alcalde del Municipio de Tesalia resolvió reducir las mencionadas estampillas en un porcentaje del 1% del valor de cada contrato y sus adiciones, decisión que, en criterio del Tribunal, si bien aparente desarrollar el decreto

¹⁶ “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”

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 13 de 15
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 051 del 25 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Tesalia	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00162 00	

legislativo, el mismo resulta desproporcionado respecto de la finalidad del tributo mismo como de la finalidad del estado de excepción declarado por el gobierno nacional.

38. En efecto, el Decreto legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, faculta a las entidades territoriales a disminuir los impuestos ante la inmediatez de tomar medidas para afrontar el impacto económico negativo en los hogares más vulnerables del covid-19, con lo decidido por el alcalde del Municipio de Tesalia no se corresponde proporcionalmente con esa finalidad, pues el acto objeto de control carece de motivación para establecer que las reducciones a los recursos que precisamente buscan atender sectores vulnerables de la población como lo son los adultos mayores y los gestores culturales¹⁷, de tal manera que, al ser reducido por el alcalde de Tesalia, sin justificación de como compensa esos recursos para continuar con la protección de esta población, contraría las garantías constitucionales y legales que se busca de esta población.

39. El referido Decreto 475 del 25 de marzo de 2020¹⁸, establece que dado que los creadores y gestores culturales se encuentran limitados a realizar sus actividades promocionales con ocasión de la necesidad de aislamiento, lo que les dificulta obtener con su trabajo recursos para su subsistencia, como su seguridad social, el gobierno nacional considera necesario tomar medidas extraordinarias que les permitan tener recursos económicos de otra fuente diferente a su trabajo, como lo es el aporte a la seguridad social que proporciona la estampilla "Procultura", lo que con el decreto municipal expedido por el alcalde Tesalia se ve reducido, sin que exista fundamento de compensación.

40. Así las cosas, el hecho de que se faculte al Alcalde a efectuar directamente las reducciones a las tarifas, no lo habilita para que expida un acto administrativo sin motivación que permita establecer el la real situación que genera la decisión, pues en tratándose de una medida de tal envergadura que genera la restricción de garantizar derechos de los gestores culturales y adultos mayores, debe ser debidamente soportada y sustentada, máxime, si se está refiriendo a tributos con destinación específica como suele ser el caso de las estampillas de que trata el decreto.

41. En consecuencia, el Decreto No. 051 del 25 de marzo de 2020 *"POR MEDIO DEL CUAL SE REDUCEN LAS TARIFAS DE LAS ESTAMPILLAS MUNICIPALES*

¹⁷ Condición de vulnerabilidad que también ha sido reconocida en el decreto 475 del 25 de marzo de 2020, al indicar: *"Que dentro del ordenamiento jurídico colombiano se cuenta con acciones dirigidas a beneficio de la seguridad social de las personas que acreditan la condición de creador y gestor cultural en Colombia y que adicionalmente se encuentran en rango de población priorizada, adultos mayores, de conformidad con lo establecido en el numeral 4 del artículo 38-1 de la Ley 397 de 1997, adicionado por el artículo 2 de la Ley 666 de 2001 y reglamentado por el Decreto 2012 de 2017, el cual establece que el 10% de la asignación de los recursos del recaudo de la estampilla "Procultura" de los municipios, distritos y departamentos, deben destinarse de manera exclusiva a beneficio de seguridad social de dicha población"*-

¹⁸ Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Cultura, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 14 de 15
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 051 del 25 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Tesalia.	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00162 00	

EN EL MARCO DE LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PÚBLICA SEGÚN EL DECRETO 048 DEL 24 DE MARZO DE 2020” expedido por el alcalde del municipio de Tesalia, deviene nulo por incumplir con el criterio de proporcionalidad.

42. Aclara la Sala que como se dejó establecido en las características del control inmediato de legalidad, los efectos de esta sentencia hace tránsito a cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los aspectos analizados y decididos en ella.

7. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Huila, administrando justicia, en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLÁRARSE nulo el Decreto No. 051 del 25 de marzo de 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL SE REDUCEN LAS TARIFAS DE LAS ESTAMPILLAS MUNICIPALES EN EL MARCO DE LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PÚBLICA SEGÚN EL DECRETO 048 DEL 24 DE MARZO DE 2020”* expedido por el Alcalde del municipio de Tesalia, de conformidad con la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: Por Secretaría notificar la presenten providencia al Alcalde del municipio de Tesalia, al Personero Municipal, y a la Secretaria de Gobierno del Departamento del Huila a las cuentas de correo institucionales destinadas para tal efecto por cada entidad.

TERCERO.- En firme la presente decisión, archívese el expediente, previas las anotaciones en el software de gestión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE. -

Los Magistrados:



ENRIQUE DUSSÁN CABRERA



RAMIRO APONTE PINO



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decreto 051 del 25 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Tesalia

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00162 00

BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS
Salva Voto

JORGE ALIRIO CORTES SOTO

JOSÉ MILLER LUGO BARRERO

GERARDO IVÁN MUÑOZ HERMIDA