



REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

Popayán, tres (3) de julio de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO

Expediente: 19001 23 33 004 2020 00329 00  
Acto administrativo: Decreto N° 20 del 3 de abril de 2020  
Expedido por la Alcaldía Municipal de Suárez (Cauca)  
Medio de control: Control Inmediato de Juridicidad

SENTENCIA

**I. Antecedentes**

1.1. El acto objeto de revisión

El acto administrativo a revisar y cuyo texto se transcribe en su integridad, es el siguiente:

**DECRETO No. 20 de 2020  
(03 de abril)**

**“POR EL CUAL SE MODIFICA TRANSITORIAMENTE LAS TARIFAS DE LS ESTAMPILLAS PRO-CULTURA Y BIENESTAR DEL ADULTO MAYOR”**

**EL ALCALDE MUNICIPAL DE SUÁREZ CAUCA**

En uso de sus facultades constitucionales y legales en especial las conferidas por el artículo 2 de los numerales 1 y 3 del artículo 315 de la Constitución Política, el numeral 1 del literal b del artículo 29 de la ley 1551 de 2012 y el artículo 2 del Decreto 457 de 2020, y

**CONSIDERANDO**

Que de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política en su artículo 2 “...Las autoridades de la República están instituidas para proteger todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y creencias y demás derechos y libertades, y ara asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares y el artículo 209 señala “...La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, económica, celeridad, imparcialidad y publicidad mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”. (...)

Expediente: 19001-23-33-004-2020-00329-00  
Acto administrativo: Decreto N° 20 del 3 de abril de 2020, Suárez  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE JURIDICIDAD

Que el Ministerio de Salud y Protección Social el 12 de marzo de 2020 expide la Resolución 385 por la cual se declara Emergencia Sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y se adoptan las medidas para hacer frente al virus y resolvió lo siguiente:

*Artículo 1.- Declaratoria de emergencia sanitaria. Declárese la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020. Dicha declaratoria podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogado (...)*

Que de conformidad en lo dispuesto en la Ley 1751 de 2015 la cual regula el derecho fundamental a la salud en el artículo 5 dispone que el estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como elemento fundamental del Estado Social de Derecho.

Que el artículo 10 ibídem indica los deberes de las personas relacionadas con el servicio a la salud *"...Propender por su autocuidado, el de su familia, y el de su comunidad, y el de actuar de manera solidaria ante las situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas"*.

Que el artículo 49 de Nuestra Carta Magna por una parte establece que *"...toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de la salud y de su comunidad..."* y por otra el artículo 95 refiere *"...el obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas..."*

Que mediante Decreto No. 016 de marzo de 2020 el Alcalde declara la urgencia manifiesta en el municipio de Suárez Cauca con ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19.

Que mediante Decreto legislativo No 440 de marzo 20 de 2020 por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la pandemia COVID-19, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, permitiendo la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios, con el objeto de prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos.

Que las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente. Con el mismo propósito podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios.

Que el 17 de marzo de 2020 según Decreto 417 y con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la Republica declaró 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 dicho Decreto.

Que en ejercicio de las Facultades otorgadas por el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional expidió Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, el cual dispone en su artículo 2 *"facultades a los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales..."*

Expediente: 19001-23-33-004-2020-00329-00  
Acto administrativo: Decreto N° 20 del 3 de abril de 2020, Suárez  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE JURIDICIDAD

Que como consecuencia del 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 la mitigación de los impactos negativos económicos que la crisis conlleva, como la disminución de las tarifas de los diferentes impuestos territoriales.

Que si bien el ente territorial se encuentra facultado, a través del Concejo Municipal para disminuir las tarifas de los tributos como las estampillas que afecten o generen sobrecosto, para enfrentar la inmediatez con la que se requiere afrontar el impacto presupuestal y de gasto para contratar y obtener los bienes y servicios que demanda la emergencia sanitaria en el Municipio de Suárez Cauca como consecuencia del coronavirus COVID-19, se hace necesario que el ejecutivo use temporalmente la facultad para reducir las tarifas de las estampillas de este Municipio, de conformidad con lo referido en el artículo 2 del Decreto Ley 461 de 2020.

Que la reducción transitoria de las tarifas será dentro de los límites legales consagrados para la estampilla pro-cultura referida en la Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 666 de 2001 y para la estampilla para el bienestar del adulto mayor regulada por la Ley 687 de 2001, modificada por la ley 1276 de 2009.

Que, en consecuencia, con lo anterior, el Alcalde Municipal de Suárez Cauca,

#### **DECRETA**

**ARTICULO PRIMERO.** Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 3 del Acuerdo Municipal No. 021 del 08 de noviembre de 2009, y de igual manera adiciónese un párrafo transitorio al Acuerdo Municipal No. 007 de 2012, los cuales quedaran así.

**PARAGRAFO TRANSITORIO:** De manera transitoria y mientras se encuentre vigente el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado por el Gobierno Nacional mediante Decreto Extraordinario No. 417 de 2020, las tarifas de las estampillas, pro-cultura y para el bienestar *del adulto mayor*, 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 del estado de emergencia sanitaria como consecuencia del coronavirus COVID-19, será en el Municipio (sic) de Suárez Cauca del 0%.

**ARTICULO SEGUNDO.** Vigencia y derogatorias, el presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

#### **PUBLIQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en la Alcaldía Municipal de Suárez Cauca, el tres (03) del mes abril de dos mil veinte (2020).

RONAL VILLEGAS ORLAS  
Alcalde Municipal

## 1.2. Actuación procesal

Por auto del 13 de mayo de 2020, se ordenó la fijación en lista por el término de diez (10) días, tanto en el portal web de la Corporación como en la del municipio. Las notificaciones se surtieron de manera electrónica, el 14 de mayo.

El ente territorial frente al requerimiento de este Tribunal, respecto de los antecedentes del acto que es objeto de revisión en esta providencia, allegó copia del Acuerdo 007 del 30 de noviembre de 2012 por el cual se ordenó la emisión de la estampilla pro-cultura en ese municipio y el Acuerdo 021 del 8 de noviembre de 2009, por la cual se autorizó la creación de la estampilla en favor de los adultos mayores y los centros vida, destinados para el cuidado de esta población.

Los ciudadanos dentro del término concedido, no hicieron intervención alguna.

## 1.3. Intervención del Ministerio Público

La señora Procuradora 40 Judicial II para Asuntos Administrativos, solicita se declare no ajustado el Decreto 20 del 3 de abril de 2020, expedido por el alcalde de Suárez, al considerar que las estampillas a las cuales hace referencia el mencionado decreto no corresponden a impuestos territoriales y por ello, no encajan dentro de la autorización contenida en el artículo 2 del Decreto No. 461 del 22 de marzo de 2020.

Aduce que el mandatario local está desbordando dichas facultades, además que en lo relativo al bienestar del adulto mayor, la estampilla propende por el mejoramiento de las condiciones de vida de dicha población y está encaminada a la construcción, instalación, mantenimiento, adecuación, dotación y funcionamiento de Centros de Bienestar, Centros de Protección Social, Centros Vida y otras modalidades de atención y desarrollo de programas y servicios sociales dirigidos a las personas adultas mayores, población que además, dentro del estado de emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional, constituye población vulnerable. Por tanto, dicha decisión se aparta del fundamento jurídico que le sirve de soporte, como quiera que afecta recaudos municipales que no tiene la connotación de impuestos territoriales.

## II. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

### 2.1. La competencia

El Tribunal es competente para conocer en única instancia el presente proceso, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 151, numeral 14 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con lo preceptuado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

### 2.2. Marco jurídico y jurisprudencial del control inmediato de juridicidad

La Carta Política de 1991 establece tres estados de excepción: guerra exterior, conmoción interior y emergencia económica, social, ecológica o grave calamidad pública. Cuando en nuestro país se presentan estas situaciones que salen del rumbo ordinario, el ejecutivo está facultado para adoptar medidas que sirvan para conjurar las crisis y se pueda volver a la normalidad.

Sin embargo, la misma Constitución prevé un mecanismo para frenar los posibles abusos en que pueda incurrir el Gobierno Nacional, en el ejercicio esas facultades discrecionales adoptadas en esos periodos “excepcionales”. Eso es el control inmediato de juridicidad, el medio por el cual la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo busca salvaguardar la vigencia del Estado Social de Derecho.

Este se activa una vez proferido por parte del Gobierno Nacional, el decreto de cualquiera de los estados de excepción arriba mencionados y como se dijo, su objetivo primordial es vigilar esos poderes discrecionales de los que se inviste el ejecutivo, para que a través de los actos administrativos que se expiden durante su vigencia, no trasgredan la supremacía de la Constitución y tampoco limiten sin proporción los derechos fundamentales y muy especialmente, aquellos que ni siquiera en dichas situaciones de anormalidad, pueden sufrir limitación alguna como la vida, la dignidad humana, la salud, debido proceso, etc. En el caso de los decretos del orden nacional, será el Consejo de Estado el competente para conocerlos y la Corte Constitucional como protectora de la Carta Magna, se ocupará del examen de constitucionalidad de la medida adoptada.

Se encuentra contemplado en el artículo 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción –Ley 137 de 1994- y en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011. Este mecanismo es automático, autónomo e integral, correspondiéndole a esta Corporación analizar la finalidad y la proporcionalidad de las medidas adoptadas en el marco de su vigencia, pero especialmente frente aquellos actos expedidos por las autoridades del orden **departamental** y **municipal**.

Frente al Control Inmediato de Juridicidad, la doctrina especializada<sup>1</sup> ha indicado lo siguiente:

*“2355. El control inmediato de legalidad constituye un mecanismo de revisión automático e integral de los actos administrativos ligados a los estados de excepción que, por lo mismo, no exige demanda de parte para su activación, toda vez que desde la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011<sup>2</sup>, lo dota de esa peculiar connotación. Conforme a lo dispuesto en la actual normativa procesal se tienen los siguientes rasgos característicos : i) opera sobre las medidas de carácter general dictadas en ejercicio de función administrativa en desarrollo de decretos legislativos durante estados de excepción; ii) el conocimiento de esos asuntos se determina por razón de la autoridad que expidió la medida así: a) Tribunales administrativos cuando se trate de actos dictados por autoridades departamentales o municipales, a tenor del numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, y b) Consejo de Estado, tratándose de autoridades nacionales; iii) las autoridades deben remitir dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes el acto al juez competente y, en caso de no ser así, el juez aprehenderá de oficio su conocimiento.*

<sup>1</sup> Jaime Orlando Santofimio Gamboa, “Compendio de Derecho Administrativo”, Universidad Externado de Colombia, 2017.

<sup>2</sup> Ley 1437 de 2011. “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 expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

2356. *La revisión del juez administrativo versa, en esencia, sobre aspectos formales (competencia de la autoridad y observancia de las formas propias para la expedición del acto) y sustanciales o de fondo (conexidad entre la parte motiva y resolutive del acto revisado y los motivos que condujeron a la declaratoria del estado de excepción y proporcionalidad de las medidas adoptadas), garantizando así una revisión integral del acto en orden a proteger la juridicidad del ordenamiento en circunstancias de excepción.*”

Respeto a las características de este mecanismo, el Consejo de Estado<sup>3</sup> las ha sintetizado así:

*“El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo.*

*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 Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción.*

*En oportunidades anteriores, la Sala<sup>4</sup> ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:*

a) **Es un proceso judicial** porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.

b) **Es automático e inmediato** porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.

c) **Es autónomo**, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos 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 lo desarrollan.

d) 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, 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

*En principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. Sin embargo, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137.*

*En el último tiempo, la Sala Plena<sup>5</sup> ha venido precisando que el control es compatible con la acción pública de nulidad (artículo 84 del C.C.A), que puede intentar cualquier ciudadano para cuestionar los actos administrativos de carácter general.*

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala Plena, Sentencia del 5 de marzo de 2012, Expediente 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Ver., entre otras, las siguientes sentencias:

*De modo que el acto administrativo puede demandarse en acción de nulidad, posteriormente, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad. Por igual, la acción de nulidad por inconstitucionalidad, prevista en el artículo 237-2 de la C.P., resulta apropiada para cuestionar la validez de los actos administrativos expedidos en desarrollo de los decretos legislativos y a la luz de la Constitución.*

*Por eso, si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto.*

*d) La sentencia que decide el control de legalidad **hace tránsito a cosa juzgada relativa**. En cuanto a esta característica, la Sala ha dicho<sup>6</sup>:*

*“Por ello 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.*

*En síntesis, 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 empece ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.” (Negrillas deliberadas)*

El Consejo de Estado, en pronunciamiento reciente<sup>7</sup>, ahondó en el estudio de las características de este medio de control, reiterando algunas de las que de vieja data había estudiado y adicionando otras más:

### **3.5. Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad**

*El control inmediato de legalidad se constituye como una limitación al poder de las autoridades administrativas y es una medida eficaz para impedir la aplicación de normas ilegales en el marco de los estados de excepción<sup>8</sup>.*

*Con apoyo en lo indicado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, se pueden compendiar las características esenciales de este medio de control de la siguiente manera<sup>9-10</sup>:*

*(i) **Recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa** (esto es, aquella que no es formalmente legislativa ni judicial, y además se encuentra vinculada directamente con la consecución de los intereses*

- Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez.

- Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549.

- del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

<sup>6</sup> Sentencia del 23 de noviembre de 2010, expediente N° 2010-00196, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión N° 19, Auto Interlocutorio O-387 del 20 de mayo de 2020, CP. William Hernández Gómez

<sup>8</sup> Cfr. C. Const, Sent., C-179, abr. 13/1994.

<sup>9</sup> Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may. 31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), mar. 5/2012.

<sup>10</sup> Cfr. CONSUELO SARRIA OLCOS, *comentario al artículo 136 del CPACA*, en: JOSÉ LUIS BENAVIDES (editor), *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado*, 2ª ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016, pp. 368-373.

*públicos<sup>11</sup>) que se adopten en desarrollo de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.*

*(ii) Si se trata de medidas de carácter general emitidas por autoridades nacionales, la competencia es del Consejo de Estado, y si se trata de actos proferidos por autoridades territoriales, es de los respectivos tribunales administrativos.*

*(iii) Para que se lleve a cabo el control inmediato **no es necesario que el acto juzgado haya sido publicado**, basta con su expedición.*

*(iv) **No es necesario que alguien ejerza el derecho de acción**, toda vez que el medio de control tiene carácter automático e inmediato. Por ello, es obligación de la autoridad administrativa que profiere la medida de carácter general, enviarla en un plazo de 48 horas a partir de su expedición, y si no lo hace, la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede asumir su control oficioso.*

*(v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa **continúa produciendo sus efectos**, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia<sup>12</sup> o declarada su nulidad.*

*(vi) Se trata de un **control integral** en cuanto debe hacerse sobre **el fondo y la forma de la medida revisada**. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta.*

*Igualmente, ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, pues también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas.*

*(vii) No obstante que el decreto legislativo, con fundamento en el cual se expidió la medida de carácter general, **hubiere sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe ejercer el control inmediato que le asigna la ley, con el fin de establecer la legalidad de la medida durante el tiempo que produjo sus efectos.***

*(viii) **La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa**, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control inmediato<sup>13</sup>.*

---

<sup>11</sup> ALBERTO MONTAÑA PLATA, *Fundamentos de Derecho administrativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

<sup>12</sup> CPACA, art. 234: «Medidas cautelares de urgencia. Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar.

La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decreta».

<sup>13</sup> Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA), nov. 23/2010.



(ix) Finalmente, respecto de la **pertinencia de las medidas cautelares de urgencia**, tiene máxima importancia resaltar la necesidad del control inmediato, como lo indica el artículo 185 del CPACA<sup>14</sup>, que regula el procedimiento a seguir por la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el fin de evitar la generación de situaciones administrativas que requieran de una corrección posterior y que pudieron evitarse de haberse contado con la decisión judicial de manera oportuna<sup>15</sup>. No obstante, los términos regulados en el artículo 185 del CPACA no enaltecen la celeridad esperada porque suman 65 días, lo cual contradice el sentido común de los términos máximos previstos en el artículo 215 de la Constitución Política, el cual indica que la declaratoria del estado de emergencia de orden económico, social, ecológico y grave calamidad pública, podrá ser decretado por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario.”

Ahora, en cuanto al análisis que se debe abordar por parte de la Sala Plena al momento de realizar el estudio de juridicidad del acto sometido a control, conforme a las pautas fijadas por la jurisprudencia constitucional, esta Corporación tiene el deber de revisar:

- a) Requisitos de **forma** en la expedición del acto: Competencia<sup>16</sup>, temporalidad<sup>17</sup> y motivación<sup>18</sup>
- b) Requisitos de fondo: conexidad material<sup>19</sup>, de finalidad<sup>20</sup>, de motivación suficiente, de necesidad<sup>21</sup>, de incompatibilidad, de proporcionalidad<sup>22</sup>.

Frente a estos últimos, la Corte Constitucional en Sentencia C-722 de 2015, al realizar el análisis de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1802 de 2015, hizo referencia a lo que implicaba cada uno de los juicios que se adelantaban por parte de ese Alto Tribunal al mirar tales requisitos:

*“12. Este tribunal ha desarrollado una metodología para juzgar la constitucionalidad de los decretos legislativos dictados en vigencia de un estado de emergencia económica, social y ecológica<sup>23</sup>. Esta metodología incluye los juicios de conexidad material, de*

<sup>14</sup> CPACA, art. 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 antecedieron 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».

<sup>15</sup> Cfr. MÓNICA SAFAR DÍAZ, *comentario al artículo 185 del CPACA*, en: JOSÉ LUIS BENAVIDES (editor), *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado*, cit, pp. 496-497.

<sup>16</sup> Artículo 215 Constitucional en concordancia con el art. 46 de la Ley 137 de 1994, para este específico caso

<sup>17</sup> ídem

<sup>18</sup> Artículo 8 Ley 137 de 1994

<sup>19</sup> Artículo 215 C. P., art. 46 y 47 Ley 137 de 1994

<sup>20</sup> Artículo 10 ídem

<sup>21</sup> Artículo 11 ídem

<sup>22</sup> Artículo 13 ídem

<sup>23</sup> Cfr. Sentencias C-233 de 2011, C-226, C-225 y C-224 de 2009, C-149 de 2003, C-1024, C-947, C-940, C-939 de 2002, C-876 y C-802 de 2002, C-136 de 1996, C-179 de 1994 y C-004 de 1992

*finalidad, de motivación suficiente, de necesidad, de incompatibilidad, de proporcionalidad.*

**13. El juicio de conexidad material**, que se funda en los artículos 215 de la Constitución y 47 de la LEEE, busca establecer si las medidas adoptadas en el decreto legislativo tienen relación con las causas de la declaración del estado de excepción. Cuando se trata de un estado de emergencia económica, social y ecológica la conexidad se establece a partir de dos elementos de juicio: (i) si las medidas están dirigidas, de manera exclusiva, a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; y (ii) si la materia de las medidas tiene una relación directa y específica con la materia de la crisis que se afronta. Esta conexidad debe establecerse tanto en lo externo (relación entre el decreto legislativo y el fundamento de la declaratoria de emergencia) como en lo interno (relación entre la medida adoptada y la finalidad que se da para justificarla).

**14. El juicio de finalidad**, que se basa en el artículo 10 de la LEEE, busca determinar si cada una de las medidas adoptadas en el decreto legislativo está “directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos”.

**15. El juicio de motivación suficiente**, que se afina en el artículo 8 de la LEEE, busca constatar si en el decreto legislativo se valora “los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales” y si se da cuenta de razones suficientes para justificarlas.

**16. El juicio de necesidad**, que está previsto en el artículo 11 de la LEEE, busca verificar si las medidas adoptadas en el decreto legislativo son “necesarias para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción”. Este juicio implica analizar tanto la necesidad fáctica como la necesidad jurídica. La primera implica que, en el plano de los hechos, la medida se requiera para superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos. La segunda, también denominada juicio de subsidiariedad, comporta que, en el plano de las normas, no se regulen situaciones similares o que, de hacerlo, la regulación no sea idónea para hacer frente a la crisis<sup>24</sup>.

**17. El juicio de incompatibilidad**, que está regulado en el artículo 12 de la LEEE, busca cotejar, en caso de que se hubiere suspendido la vigencia de normas jurídicas, que el decreto legislativo haya dado cuenta de las razones por las cuales tales normas “son incompatibles con el correspondiente estado de excepción”.

**18. El juicio de proporcionalidad**, que está establecido en el artículo 13 de la LEEE, busca examinar (i) si las medidas son proporcionales a la gravedad de los hechos que pretenden conjurar y (ii) si la limitación al ejercicio de los derechos y libertades es estrictamente necesaria para el retorno a la normalidad.” (negritas fuera de texto)

Una vez establecidos los parámetros que servirán de derrotero a este Tribunal conforme a la ley y a la jurisprudencia, se procederá a efectuar el estudio del caso concreto.

### 2.3. Caso concreto

Como se indicó al comienzo de este pronunciamiento, se trata del Decreto 20 del 3 de abril de 2020 “POR EL CUAL SE MODIFICA TRANSITORIAMENTE LAS TARIFAS DE LS ESTAMPILLAS PRO-CULTURA Y BIENESTAR DEL ADULTO MAYOR”, proferido por el alcalde de Suárez, Cauca.

#### 2.3.1. Requisitos de forma

<sup>24</sup> Cfr. Sentencias C-223 de 2011, C-122 de 1997, C-179 de 1994.

**Competencia:** El decreto fue expedido por el alcalde de Suárez, en ejercicio de función administrativa<sup>25</sup>, por lo que este requisito se encuentra satisfecho. Él tiene la competencia para emitir este tipo de actos.

**Temporalidad:** El Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por el término de treinta (30) días y como quiera que el acto objeto de revisión fue expedido el 1 de abril del presente año, la Sala Plena encuentra que este tópico también se cumple a cabalidad. En ese contexto tiene su génesis.

**Motivación:** El acto administrativo revisado por esta Corporación se encuentra debidamente motivado, pues tiene sustento en los artículos 2, 49, 95 y 215 de la Carta Política, la Ley 1751 de 2015, Ley 687 de 2001 modificada por la Ley 1276 de 2009, la Ley 397 de 1997 modificada por Ley 666 de 2001, en el Decreto municipal 016 de marzo de 2020 y los decretos legislativos 417, 440 y 461 de marzo de 2020, por lo que también se verifica su acatamiento. Estos decretos son mencionados de forma expresa en los considerandos del acto objeto de conocimiento en esta providencia.

Conforme con lo anterior, el análisis de los requisitos meramente formales se encuentra superado a satisfacción.

### 2.3.2. Requisitos de fondo

**Juicio de conexidad material:** Es ampliamente conocido que por Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica y en él señaló que la OMS declaró el brote de la enfermedad causada por coronavirus - COVID-19 como una **pandemia**, arguyendo esto especialmente por la velocidad de su propagación, debido a la facilidad con que se trasmite y la mortalidad del mismo.

Esta situación exige tanto de las autoridades nacionales como locales, mayor destinación de recursos para afrontar las complejidades propias ocasionadas en todos los sectores sociales, pero principalmente, en los más desfavorecidos. Fue así que el Gobierno Nacional profirió el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, en donde de manera **temporal**, habilitó a los mandatarios locales para reorientar las rentas de destinación específica y reducir las tarifas de los impuestos locales, con el siguiente sustento:

*“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 de medidas extraordinarias que contribuyan a financiar las acciones para enfrentar las consecuencias adversas 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.*

---

<sup>25</sup> Señala el Dr. Alberto Montaña Plata en su libro “Fundamentos de Derecho Administrativo” que la función administrativa “son las actividades orientadas a cumplir directamente los fines del Estado, que no sean legislativas y judiciales, desarrolladas por sujetos de derecho habilitados para ello por el ordenamiento jurídico” (página 100, Editorial Universidad Externado de Colombia)

*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(sic) 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 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.*

Pero también hace énfasis, en que esta facultad solo estará vigente, **mientras dure** el estado de excepción.

Dentro de la parte considerativa del acto revisado, se tiene fundamento directo **formal** en el Decreto 417 de 2020, así mismo acude a las directrices impartidas desde el gobierno central a través del Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, ordenando reducir a cero, las tarifas de las estampillas pro-cultura y bienestar del adulto mayor, 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 del estado de emergencia sanitaria como consecuencia del coronavirus COVID-19, en el municipio de Suárez.

La Constitución Política de 1991 en el numeral 4º del artículo 313, le permite a los concejos municipales “*votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales*”; correspondiéndole entonces a esa corporación crear los impuestos en el ámbito de su jurisdicción, siempre y cuando ellos atiendan al marco que cree el Congreso de la República, por ser una facultad privativa de éste.

El Consejo de Estado en sentencia del 13 de julio de 2017<sup>26</sup>, frente a la facultad dispositiva de los concejos municipales para crear impuestos, argumentó:

*De acuerdo con los artículos 287, 300-4 y 313-4 de la Constitución Política, las entidades territoriales gozan de autonomía para gestionar sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley y, en virtud de esa autonomía, tanto las asambleas departamentales como los concejos municipales pueden decretar tributos y gastos locales.*

---

<sup>26</sup> Sección Cuarta, Expediente 05001-23-31-000-2009-00194-01 C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto

*Esta Sección, en sentencia del 9 de julio del 2009<sup>27</sup>, consideró que bajo la vigencia de la Constitución de 1886, la facultad impositiva de los municipios era derivada, en cuanto se supeditaba a las leyes expedidas por el Congreso, pero que tal directriz sufrió una variante en el año 1991, cuando el constituyente dispuso que la ley, las ordenanzas y los acuerdos podían determinar los «elementos del tributo», en concordancia con los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales, consagrados en los artículos 1°, 287-3, 300-4 y 313-4 de la Constitución Política, que confirieron a las asambleas departamentales y a los concejos municipales la potestad de establecer los diferentes aspectos de la obligación tributaria.*

*En dicha decisión se concluyó que la facultad para determinar los presupuestos objetivos de los gravámenes no es exclusiva del Congreso, pues ello haría nugatoria la autorización que la Constitución confirió expresamente a los departamentos y municipios sobre tales aspectos, a través del artículo 338 C.P. La Sala también precisó que la competencia municipal en materia impositiva no es ilimitada ni puede excederse al punto de establecer tributos ex novo, pues la facultad creadora está atribuida al Congreso de la República (art.150- 12 C.P.), motivo por el cual, sólo a partir del establecimiento legal del impuesto, los entes territoriales pueden fijar los elementos de la obligación tributaria cuando la ley creadora no los ha fijado directamente.*

*De acuerdo con lo anterior, el Congreso de la República es el órgano soberano en materia impositiva, quien a través de una ley crea<sup>28</sup> los tributos nacionales y territoriales, para lo cual, bien puede agotar todos los elementos de la obligación tributaria o introducir el tributo designando el hecho gravado y sujetos pasivos y establecer los parámetros a partir de los cuales las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales pueden establecer los demás elementos del tributo en sus jurisdicciones, siempre con arreglo a la Constitución y a la ley correspondiente.”*

Ahora, hay que revisar la naturaleza jurídica de las estampillas para determinar si las mismas son impuestos y en ese orden de ideas, se tiene que la Corte Constitucional en Sentencia C-1097 de 2001, las definió de la siguiente manera:

*“Entonces, dentro de la órbita fiscal ¿cómo se podría definir la estampilla? Depende del rol que la misma desempeñe en la respectiva relación económica, esto es, ya como extremo impositivo autónomo, ora como simple instrumento de comprobación. Como extremo impositivo la estampilla es un gravamen que se causa a cargo de una persona por la prestación de un servicio, con arreglo a lo previsto en la ley y en las reglas territoriales sobre sujetos activos y pasivos, hechos generadores, bases gravables, tarifas, exenciones y destino de su recaudo. Como medio de comprobación la estampilla es documento idóneo para acreditar el pago del servicio recibido o del impuesto causado<sup>29</sup>, al igual que el cumplimiento de una prestación de hacer en materia de impuestos<sup>30</sup>. Y en cualquier caso, la estampilla puede crearse con una cobertura de rango nacional o territorial, debiendo adherirse al respectivo documento o bien<sup>31</sup>.*

Por su parte, el Consejo de Estado<sup>32</sup> ha dicho que 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”.

<sup>27</sup> Exp. 16544, M.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia.

<sup>28</sup> RAE. Crear. 1. Producir algo de la nada. (...). 2. tr. Establecer, fundar, introducir por vez primera algo; hacerlo nacer o darle vida, en sentido figurado.

<sup>29</sup> Así por ejemplo, para certificar el pago del impuesto al consumo o tránsito de determinados bienes como los licores y cigarrillos.

<sup>30</sup> A este respecto puede verse -por ejemplo- el decreto 1300 de 1932, sobre importación de licores y cigarrillos extranjeros, por el cual el Gobierno Nacional con el fin de impedir el contrabando de tales bienes, dispuso el estampillado para la importación de los bienes que al efecto relacionó. Tal fue el origen de la estampilla de control aduanero

<sup>31</sup> Tal como ocurre con las botellas de licor y con las cajetillas de cigarrillos.

<sup>32</sup> Sección Cuarta sentencia de 5 de octubre de 2006, Exp. 14527, C.P. Ligia López Díaz

Ahora, resulta indispensable hacer la distinción entre tasa, impuesto y contribución parafiscal, señalando que la jurisprudencia del Consejo de Estado, ha efectuado esa distinción así:

*3.4.1. Los impuestos son un gravamen que surge unilateral, obligatoria y coactivamente por el solo hecho de la sujeción del contribuyente o responsable al poder de imposición del Estado, sin contraprestación o equivalencia individual ni directa a favor de los mismos. En ese entendido, su pago no es opcional ni discrecional.*

*3.4.2. Las tasas corresponden a erogaciones impuestas a los contribuyentes por la prestación de un servicio público específico por parte del Estado y cuyo cobro nace como recuperación total o parcial de los costos que le representa, directa o indirectamente, prestar ese servicio – principio de equivalencia-. La Corte Constitucional, en la sentencia C-167 de 2014, señaló que las tasas se identifican por las siguientes características: i) la prestación económica necesariamente tiene que originarse en una imposición legal<sup>33</sup>, ii) el cobro nace como recuperación total o parcial de los costos que le representan al Estado prestar la actividad, o autorizar el uso de un bien de dominio público, iii) la retribución pagada por el contribuyente guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido, iv) los valores que se establezcan como obligación tributaria han de excluir la utilidad que se deriva del uso de dicho bien o servicio, v) aun cuando el pago de las tasas resulta indispensable para garantizar el acceso a actividades de interés público o general, su reconocimiento se torna obligatorio cuando el contribuyente provoca su prestación.*

*Así, en principio, no son obligatorias, toda vez que queda a discrecionalidad del interesado adquirir el bien o servicio que preste el Estado, pero una vez accede a estos el tributo se hace exigible.*

*3.4.3. Las contribuciones parafiscales son un gravamen establecido con carácter obligatorio por la ley<sup>34</sup> que afectan a determinado grupo social o económico y se reinvierte en beneficio exclusivo del propio sector o sectores. Este gravamen se caracteriza por la i) obligatoriedad: es de observancia obligatoria por quienes realicen los supuestos de la norma creadora del tributo, ii) singularidad: afecta un determinado y único grupo social o económico y, iii) destinación sectorial: los recursos obtenidos se reinvierten en beneficio exclusivo del sector.*

*La diferencia ente las tasas y los ingresos parafiscales radica en que las primeras son una remuneración por servicios públicos administrativos prestados por los organismos estatales, mientras que los segundos, se establecen en provecho de organismos privados o públicos no encargados de la prestación del servicio público administrativo propiamente dicho<sup>35</sup>.*

*Y, las contribuciones especiales constituyen un tributo obligatorio impuesto como una compensación del beneficio que obtiene un grupo específico de personas por una inversión pública realizada por una entidad. A diferencia de las tasas que financian gastos de funcionamiento, estas contribuciones sufragan inversiones.”*

---

<sup>33</sup> Si bien la creación de este tributo es de reserva de ley, el artículo 338 de la Constitución Política establece que 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.

<sup>34</sup> Cfr 5

<sup>35</sup> C-545 de 1994

Volvamos al acto revisado y tenemos que la administración municipal de Suárez, pretende a través del Decreto 20 del 3 de abril de 2020 “reducir” a cero la tarifa de las estampillas pro-cultura y bienestar del adulto mayor. Sin embargo, conforme al marco jurisprudencial traído a colación, tales estampillas no tienen la condición de un impuesto, su naturaleza no es tal y por el contrario, son consideradas como “tasas parafiscales”<sup>36</sup>, las cuales constituyen un gravamen de carácter obligatorio y que beneficia a un grupo o sector específico.

En ese orden de ideas, al no tratarse de impuestos de carácter municipal, le estaba vedado al alcalde de Suárez hacer cualquier tipo de injerencia sobre la reducción del valor de las estampillas, con fundamento en el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020. Más aún cuando tales estampillas tienen una destinación específica conforme al marco legal que las regula (Ley 687 de 2001 modificada por la Ley 1276 de 2009 y Ley 397 de 1997 modificada por la Ley 666 de 2001).

Tal y como lo indicó el Ministerio Público en su intervención, la determinación adoptada en el decreto objeto de estudio, va en contra de las políticas públicas que deben ser adoptadas por el Gobierno Nacional, quien tiene como objetivo constitucional velar por la protección de todos y de los adultos mayores en particular (artículos 2 y 46).

En el marco de la pandemia, con mayor razón ha de prodigárseles la protección que requieren, y para ello están establecidos los recursos que ingresan de forma habitual al presupuesto municipal por ese concepto.

No se observa cómo la **exoneración** en el cobro de las mencionadas estampillas contribuye a mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía en general, y de los adultos mayores en específico, en el contexto de la infección que por un virus se expande de manera indiscriminada.

Siendo así, el Decreto 020 de 3 de abril de 2020 no supera el juicio de conexidad material, sustrayendo a esta Corporación de realizar el estudio de los demás juicios, pues el mismo no se encuentra ajustado a la Constitución y a la ley ni desarrolla las facultades que le fueron otorgadas a través de los decretos legislativos y en especial, las concedidas en el artículo 2º del Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, debiendo declararse no ajustado a la juridicidad.

Y es que además el Decreto Legislativo 461 permite a los alcaldes y gobernadores realizar la “reorientación *de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales*”; no existe facultad de exoneración como aquí se hizo.

### III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

---

<sup>36</sup> Sentencia C-768 de 2010

Expediente: 19001-23-33-004-2020-00329-00  
Acto administrativo: Decreto N° 20 del 3 de abril de 2020, Suárez  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE JURIDICIDAD

## RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR NO AJUSTADO a la Constitución y a la ley, el Decreto 20 del 3 de abril de 2020, expedido por el alcalde de Suárez, Cauca, por lo anotado.

SEGUNDO: COMUNICAR la presente decisión al señor alcalde de Suárez y a la señora representante del Ministerio Público.

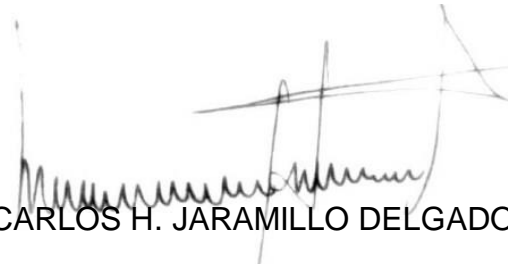
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se hace constar que el proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado por el Tribunal en sesión virtual de la fecha.


Los Magistrados,



CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ



CARLOS H. JARAMILLO DELGADO



NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ



JAIRO RESTREPO CÁCERES



DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO