



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**  
**Mag. Ponente: SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR**

Bucaramanga, veinte (20) de mayo de dos mil veinte (2020)

**SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA**  
**Exp.680012333000-2020-00258-00**  
**Decide Control Inmediato de Legalidad**

<b>Medio de Control:</b>	<b>Inmediato de Legalidad/Art. 136 de la Ley 1437 de 2011</b>
<b>Acto Objeto de Control:</b>	<b>Decreto municipal de Bucaramanga, Santander, No.121 del 08 de abril de 2020</b> “Por el cual se modifican transitoriamente las tarifas Pro Cultura y Pro Bienestar del Adulto Mayor del Municipio de Bucaramanga”
<b>Tema:</b>	El acto objeto de control no estuvo ajustado a Derecho mientras estuvo vigente porque: (i) el Decreto legislativo 461 de 2020 autorizó a los alcaldes a reducir impuestos municipales y no tasas, naturaleza tributaria que tienen las estampillas, (ii) no estableció una fuente sustitutiva frente a la reducción de ingresos que supone la decisión que adoptó, como se lo exige el art. 7.4 de la Ley 819 de 2003, norma que no fue suspendida durante el estado de excepción declarado en el Decreto Legislativo 417 de 2020 y (iii) impuso una carga desproporcionada frente a los adultos mayores, quienes debido a su doble condición de sujetos de especial protección constitucional (arts. 13 y 46 superiores), están en el último lugar de la fila de quienes deben hacer sacrificios para afrontar cargas estatales

**I. CONTENIDO DEL ACTO OBJETO DE CONTROL**

Su parte resolutive, dice:

**“Artículo Primero:** De manera transitoria y mientras se encuentre vigente el estado de *Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19*, que trata el Decreto Ley 417 de 2020 y de acuerdo con la autorización otorgada por el Artículo 2 del Decreto Ley 461 de 2020, para los contratos, modificaciones y adiciones que celebren el Municipio de Bucaramanga, todas las entidades descentralizadas del Municipio, la Contraloría de Bucaramanga, Personería de Bucaramanga y el Concejo Municipal de Bucaramanga, *que tengan por objeto contener y atender la pandemia del COVID-19 en el Municipio*, las tarifas de las Estampillas Pro-Cultura y Para el Bienestar del adulto mayor de que trata el Acuerdo Municipal 017 de 2019 será de cero (\$0).

La Secretaría Administrativa del Municipio de Bucaramanga y quienes hagan las veces de representantes legales de las Entidades descentralizadas del Municipio, la Contraloría de Bucaramanga, Personería de Bucaramanga y el Concejo Municipal de Bucaramanga certificarán para cada contrato, que su celebración, modificación o adición se realizó para conjurar las causas que originaron la declaratoria de emergencia sanitaria en el Municipio de Bucaramanga como consecuencia de COVID-19.

**Artículo Segundo. Vigencias y derogatorias.** El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias”.

En su **acápite de consideraciones**, se registran como tales:

i) Que la Organización Mundial de la Salud declaró el 11.03.2020 que el COVID-19 constituye una pandemia, ii) que el señor Presidente de la República mediante el Decreto 417 del 17.03.2020 declaró el estado de emergencia en todo el territorio nacional y en el art. 7° del Decreto legislativo 440 de 2019 estableció que se dan los supuestos para declarar la urgencia manifiesta por las

Tribunal Administrativo de Santander. Exp. No.680012333000-2020-00258-00 M.P. Solange Blanco Villamizar. Sentencia de Única Instancia: Control Inmediato de Legalidad –CIL– respecto del Decreto municipal de Bucaramanga, Santander, No.0121 de 2020.

entidades del Estado para contratar directamente el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro con el objeto de prevenir, contener y mitigar los efectos del COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de recursos al interior del sistema de salud, iii) que en el artículo 2° del Decreto legislativo 461 del 22.03.2020 facultó a Gobernadores y Alcaldes para reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales, iv) que las Estampillas Pro-Cultura y Para el Bienestar del Adulto Mayor están reguladas en el Acuerdo Municipal 017 de 2019 y se causan por la suscripción de contratos por todas las entidades públicas municipales, "las cuales significan un costo para el contratista que se traslada al predio del contrato", siendo necesario adoptar medidas para contener rápidamente la citada pandemia.

## II. EL TRÁMITE

El precitado decreto municipal fue allegado con sus antecedentes, el 14.04.2020 al buzón de notificaciones de la Oficina Judicial del Palacio de Justicia; la suscrita Magistrada Ponente lo admitió el mismo día y en el auto de admisión dispone: (i) invitar a entidades públicas y a particulares para que intervengan dentro de los siguientes 10 días –que vencieron el 30.04.2020– y (ii) previene que cumplidos estos la señora Agente del Ministerio Público cuenta con el mismo lapso para rendir un concepto de fondo –el que presentó el pasado 14.05.2020– Cumplido lo anterior, se registran las siguientes **intervenciones**:

1. La Secretaría Jurídica municipal de Bucaramanga, con oficio recibido el 05.04.2020 dirigido al proceso de la referencia, presenta un informe, pero referido al Decreto Municipal de Bucaramanga No.104 de 2020, cuyo control inmediato de legalidad se hace dentro del proceso 2020-00273-00
2. El ciudadano **Pedro Nilson Amaya Martínez** en memorial de fecha 28/04/2020, impugna la legalidad del Decreto Municipal de Bucaramanga No.121 del 08.04.2020 argumentando: (i) excede el Decreto Legislativo No. 461 de 2020 proferido por el señor Presidente de la República en el que autoriza a los Alcaldes Municipales a reducir las tarifas de los impuestos, pues las estampillas son “tasas parafiscales” y no impuestos, según lo ha enseñado la Corte Constitucional en Sentencia C-503-2014 y el Consejo de Estado-Sección Cuarta en Sentencia del 05.10.2006 (Exp. Int.14527) por lo que el Alcalde Municipal no tenía competencia para reducir la tarifa de las estampillas pro cultura y pro adulto mayor; (ii) la teleología del Decreto Legislativo 461 de 2020 es, como dicen sus considerandos, reducir la carga impositiva a los comerciantes y trabajadores cuyos ingresos se verán reducidos por las medidas de aislamiento para afrontar el COVID-19, lo que, en su criterio, no tiene relación con las estampillas que se deben pagar por la suscripción de contratos y nombramientos de empleos públicos.
- 3.El ciudadano **José Orlando Ramírez Ramírez** en memorial recibido el 04.05.2020 solicita declarar la nulidad del Decreto Municipal de Bucaramanga No. 0121 de 2020, pues el Alcalde incurrió en desviación de

poder al interpretar erróneamente las facultades conferidas por el Decreto Legislativo 417 de 2020, puesto que podía reducir las tarifas, pero no eliminarlas, como en su entender, lo hace en el acto objeto de control.

**4. El jefe de la Oficina Jurídica de la Escuela Superior de Administración**

**Pública**, en Oficio 110.2.1300.05-357 del 30.04.2020 sostiene que el Decreto Municipal de Bucaramanga No.0121 de 2020 “no se ajusta a las exigencias de los decretos nacionales expedidos en el marco de la declaratoria de emergencia, en el sentido que no se observa el nexo de causalidad entre la exención de la tarifa de la estampilla y la atención que se debe prestar a nivel territorial para enfrentar el COVID-19”. Para ello recrea que la Corte Constitucional en Sentencia C-517 de 2017 enseñó que el ejercicio de las facultades extraordinarias que en materia tributaria adquiere el Presidente de la República en los estados de excepción debe atender la necesidad de conjurar la situación o impedir la extensión de sus efectos, pudiendo para ello crear exclusiones o excepciones pues son instrumentos para estimular el desarrollo de actividades económicas en sectores afectados con las crisis. Para la ESAP el acto objeto de control “no justifica por qué debe reducirse la tarifa a 0% de la estampilla que es una tasa parafiscal” sin ser posible determinar “cuál es el nexo causal entre las dificultades del recaudo que son temas que ya ha realizado el Municipio, enfrentar la calamidad del COVID-19 y el costo de los contratos”.

**5. El Ministerio Público - Procuradora 158 Judicial II para Asuntos**

**Administrativos** solicita se declare nulo el Decreto Municipal de Bucaramanga No.0121 de 2020, pues la reducción total de la tarifa en él prevista se realizó sin establecer una fuente sustitutiva como lo ordena el artículo 7º de la Ley 819 de 2003; subsidiariamente solicita, sólo se declare la nulidad de la reducción de la tarifa de la estampilla para el Bienestar del Adulto mayor, que afecta a población vulnerable, por considerar que: **(i)** no es proporcional pues sacrifica el recaudo destinado a población vulnerable frente a los demás tributos municipales que podían afectarse para la consecución del fin destinado a la mejora de situación económica producto del aislamiento y **(ii)** no guarda relación de conexidad, a la luz de la Sentencia C-243 de 2011, con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica, así como adecuación a los fines que persigue la medida del Decreto Legislativo, en tanto los adultos mayores de los estratos I y II se encuentran dentro de las causas y población objeto de la declaratoria de la emergencia y de la medida del Decreto Legislativo 461 de 2020, por lo cual no podía afectar la fuente de financiación de sus recursos. En cualquiera de las anteriores hipótesis solicita que la declaratoria de nulidad se realice

Tribunal Administrativo de Santander. Exp. No.680012333000-2020-00258-00 M.P. Solange Blanco Villamizar. Sentencia de Única Instancia: Control Inmediato de Legalidad –CIL– respecto del Decreto municipal de Bucaramanga, Santander, No.0121 de 2020.

con efectos retroactivos, respecto de la afectación en la destinación a los beneficiarios, de la estampilla para el Bienestar del Adulto mayor.

### III. CONSIDERACIONES

#### A. Acerca de la competencia

Compete al Tribunal Administrativo de Santander- Sala Plena, en única instancia, ejercer el Control Inmediato de Legalidad –CIL– de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos, que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales de su jurisdicción, teniendo en cuenta que tales actuaciones no fueron objeto de suspensión de términos por parte del Consejo Superior de la Judicatura<sup>1</sup>: Arts.151.14 y 185.1 de la Ley 1437 de 2011.

#### B. El Problema jurídico

El Tribunal lo plantea y resuelve así:

¿El Decreto Municipal de Bucaramanga, Santander, Núm. 0121 de 2020 –mediante el cual se modifican transitoriamente las tarifas Pro Cultura y Pro Bienestar del Adulto Mayor– se encuentra ajustado al régimen jurídico de los estados de excepción, conformado por normas convencionales, los arts. 214 y s.s. de la Constitución, la Ley Estatutaria 137 de 1994 y los Decretos Legislativos 417 del 17 de marzo y 461 del 22 de marzo de 2020 mediante los cuales, respectivamente, se declara el estado de emergencia económica, social y ambiental y se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de **rentas** y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, y, la Ley 819 de 2003 que ordena establecer una fuente sustitutiva por la reducción de ingresos al bajar la tarifa a 0% de las estampillas pro cultura y pro bienestar del adulto mayor?

**Tesis:** No.

**Fundamento Jurídico:** El acto objeto de control estuvo viciado de ilegalidad puesto que: (i) el Decreto Legislativo 461 de 2020 autorizó a los alcaldes a reducir impuestos municipales y no tasas, naturaleza tributaria que tienen las estampillas, (ii) no estableció una fuente sustitutiva frente a la reducción de ingresos que supone la decisión que adoptó, como se lo exige el art. 7.4 de la Ley 819 de 2003, norma que no fue suspendida durante el Estado de excepción declarado en el Decreto legislativo 417 de 2020 y (iii) impuso una carga desproporcionada frente a los adultos mayores, quienes debido a su doble

---

<sup>1</sup> Acuerdo núm. PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y acuerdos PCSJA20-11517 y 11526 de marzo de 2020.

Tribunal Administrativo de Santander. Exp. No.680012333000-2020-00258-00 M.P. Solange Blanco Villamizar. Sentencia de Única Instancia: Control Inmediato de Legalidad –CIL– respecto del Decreto municipal de Bucaramanga, Santander, No.0121 de 2020.

condición de sujetos de especial protección constitucional (arts. 13 y 46 superiores), están en el último lugar de la fila de quienes deben hacer sacrificios para afrontar cargas estatales

### C. Marco jurídico

**1. La excepcionalidad en el Estado constitucional y democrático de Derecho.** La declaratoria de los Estados de excepción en la Constitución de 1991 tiene como objeto preservar los valores, principios y derechos fundamentales presentes en su parte dogmática ante momentos de crisis, en donde las herramientas previstas en la legalidad ordinaria resultan insuficientes para garantizar ese componente axiológico de la Constitución que fundamenta y guía toda actividad del Estado colombiano. La principal consecuencia de los estados de excepción es la concentración de la función legislativa en el Presidente de la República, lo que es una modulación del principio de separación de poderes, pese a lo cual su poder sigue siendo derivado y no originario. Por ende, los estados de excepción no son “paréntesis institucionales ni modalidades de suspensión de la vigencia de la Constitución”<sup>2</sup>. Así lo consagra el artículo 7º de la Ley 137 de 1994<sup>3</sup>, estatutaria de los estados de excepción, cuando establece que “El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración”.

Ello explica que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Constitución y la precitada Ley 137 de 1994 consagren unos límites materiales para el ejercicio de las facultades excepcionales. En tratándose del estado de emergencia económica, social y ecológica, la Corte Constitucional ha reconocido que tiene por finalidad “conjurar la crisis económica, social o ecológica correspondiente y... contener la extensión de sus efectos”<sup>4</sup> aplicando a éste los mismos límites materiales que para los estados de guerra exterior y conmoción interior<sup>5</sup>: imposibilidad de suspender los derechos, interrumpir el funcionamiento de las ramas del poder público, modificar las funciones de acusación y juzgamiento y/o desmejorar los derechos sociales.

En **conclusión**, al ser los estados de excepción una situación reglada, es evidente para el Tribunal que ante la asunción de funciones legislativas por el

---

<sup>2</sup> HERNÁNDEZ, José Gregorio. Poder y Constitución. Legis, Bogotá, 2001, pp. 138 a 139.

<sup>3</sup> Ley Estatutaria que regula los Estados de Guerra Exterior, Conmoción Interior y Emergencia Económica, Social y Ecológica

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-254 de 2009 (M.P.: Nilson Pinilla Pinilla)

<sup>5</sup> TOBÓN, Mary Luz. Los Estados de excepción: imposibilidad de suspensión de los derechos humanos y las libertades individuales. Ibáñez, Bogotá, 2019, pp.126 a 127.

Tribunal Administrativo de Santander. Exp. No.680012333000-2020-00258-00 M.P. Solange Blanco Villamizar. Sentencia de Única Instancia: Control Inmediato de Legalidad –CIL– respecto del Decreto municipal de Bucaramanga, Santander, No.0121 de 2020.

Presidente de la República, su ejercicio debe ser controlado con criterios más estrictos que los que se ejercen en tiempos de normalidad<sup>6</sup>.

**2. Sistemas de fuentes en los estados de excepción y su control judicial: Decretos legislativos, Decretos ordinarios, Decretos reglamentarios.** El ejercicio de las facultades excepcionales por parte del Presidente de la República se concreta en la expedición de la declaratoria del estado de excepción y de Decretos Legislativos cuyo control judicial es ejercido por la Corte Constitucional y los Decretos que se dicten como desarrollo de los Decretos Legislativos, tienen control por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, correspondiéndole a los Tribunales de esa Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el control que se reseña en el acápite de competencia de este proveído.

De esta manera, el control del Tribunal Administrativo de Santander, se contrae a los actos administrativos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo de los Decretos Legislativos, por el Gobernador de Santander, los Alcaldes Municipales de esta jurisdicción territorial y demás autoridades de los órdenes seccionales y locales respectivos, haciendo notar aquí, que ninguna de ellas adquiere, en virtud del estado de excepción, competencia funcional diferente a la de desarrollar el Decreto Legislativo en su respectivo ámbito territorial o las competencias ordinarias que le son propias<sup>7</sup>, sin perjuicio de la posibilidad de aplicar la excepción de inconstitucionalidad<sup>8</sup>.

Precisa el Tribunal que el control inmediato de legalidad –CIL–, debe ejercerse, aunque el estado de excepción se haya levantado o terminado o que el Decreto Legislativo desarrollado por el acto general haya sido derogado, en atención a que en cualquiera de esas hipótesis aquél produjo efectos jurídicos mientras estuvo vigente.

**3. El ejercicio de la potestad tributaria en los estados de excepción por el Presidente de la República.** El art. 338.1 constitucional establece que la potestad tributaria en tiempos de paz sólo puede ser ejercida por el Congreso de la República, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, pues estos son cuerpos colectivos, colegiados, en los que es posible garantizar la representación popular en la imposición de los Tributos, la que no se predica de los cargos unipersonales como lo son el presidente de la República, Gobernadores y alcaldes, de allí que el art. 215.3 superior habilite al amparo de

---

<sup>6</sup> CASAS FARFÁN, Luís Francisco. Estados de excepción y Derecho penal. Ediciones Nueva Jurídica, Bogotá, 2019, p. 232

<sup>7</sup> SIERRA PORTO, Humberto. Conceptos y tipos de ley en la Constitución colombiana. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2001 y pp. 354 y s.s.

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-911 de 2010. (M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub)

Tribunal Administrativo de Santander. Exp. No.680012333000-2020-00258-00 M.P. Solange Blanco Villamizar. Sentencia de Única Instancia: Control Inmediato de Legalidad –CIL– respecto del Decreto municipal de Bucaramanga, Santander, No.0121 de 2020.

los estados de excepción al Presidente a establecer sólo de manera transitoria modificaciones a la legislación tributaria para lo cual “(i) deben guardar relación de conexidad directa y específica con las causas invocadas para declarar la emergencia; (ii) su finalidad debe ser conjurar la crisis o evitar la expansión de sus efectos; (iii) deben ser proporcionadas a dicha finalidad; y (iv) no pueden desmejorar los derechos sociales de los trabajadores”<sup>9</sup>. Con estas bases se realiza el:

#### D. Análisis del acto objeto de control

**Para el Tribunal, el Decreto Municipal de Bucaramanga, Santander, No.0121 de 2020**, no estuvo ajustado a Derecho mientras estuvo vigente por tres razones:

**1. Excede la competencia dada por el Decreto Legislativo 461 de 2020 pues esta se circunscribía únicamente a reducir las tarifas de los impuestos municipales y no la de las tasas parafiscales, naturaleza jurídica que tiene las estampillas.**

**1.1.** El Tribunal recuerda que las obligaciones tributarias son de tres especies: impuestos, tasas y contribuciones especiales. En la Sentencia C-278 de 2019<sup>10</sup> la Corte Constitucional define a cada uno así:

- “Los **impuestos** configuran una categoría de tributo, y se caracterizan por: i) ser una prestación de naturaleza unilateral, es decir, expresan un poder de imposición en cabeza del Estado ejercido a través de su establecimiento legal; ii) el hecho generador que los sustentan puede reflejar la capacidad económica del contribuyente o la utilización o consumo de un bien; iii) se cobran indiscriminadamente a todo ciudadano o grupo social; iv) no incorporan una prestación directa a favor del contribuyente y a cargo del Estado; v) su pago es obligatorio, no es opcional ni discrecional; y vi) el Estado dispone de ellos con base en prioridades distintas a las del obligado con la carga impositiva”.

- “Se consideran **tasas** aquellos gravámenes que cumplan las siguientes características: (i) la prestación económica necesariamente tiene que originarse en una imposición legal; (ii) la misma nace como recuperación total o parcial de los costos que le representan al Estado, directa o indirectamente, prestar una actividad, un bien o servicio público; (iii) la retribución pagada por el contribuyente guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido, así lo reconoce el artículo 338 Superior al disponer que: “La ley [puede] permitir que las autoridades fijen las tarifas de las [tasas] que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten”; (iv) los valores que se establezcan como obligación tributaria excluyen la utilidad que se deriva de la utilización de dicho bien o servicio; (v) aun cuando su pago resulta indispensable para garantizar el acceso a actividades de interés público o general, su reconocimiento tan sólo se torna obligatorio a partir de la solicitud del contribuyente, por lo que las tasas indefectiblemente se tornan forzosas a partir de una actuación directa y referida de manera inmediata al obligado; (vi) el pago, por regla general, es proporcional, pero en ciertos casos admite criterios distributivos, como por ejemplo, con las tarifas diferenciales”;

- Respecto a las **contribuciones especiales** destaca que su principal rasgo característico “radica en la producción de beneficios particulares en bienes o actividades económicas del contribuyente, ocasionada por la ejecución del gasto público. En otras palabras, se trata de una especie de compensación por los beneficios recibidos causados por inversiones públicas realizadas por el Estado y

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-517 de 2017 (M.P.: Iván Humberto Escruera Mayolo)

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-278 de 2019 (M.P.: Gloria Stella Ortiz Delgado)

Tribunal Administrativo de Santander. Exp. No.680012333000-2020-00258-00 M.P. Solange Blanco Villamizar. Sentencia de Única Instancia: Control Inmediato de Legalidad –CIL– respecto del Decreto municipal de Bucaramanga, Santander, No.0121 de 2020.

*busca evitar un indebido aprovechamiento de externalidades positivas patrimoniales y particulares generadas por la actividad estatal, que se traducen en el beneficio o incremento del valor de los bienes del sujeto pasivo”*

Existen pues claras diferencias sobre la naturaleza constitucional de estos tres tipos de tributos.

**1.2.** La jurisprudencia constitucional y contenciosa-administrativa de manera pacífica enseñan que las estampillas no son impuestos. En Sentencia C-503 de 2014<sup>11</sup> la Corte Constitucional explica:

*“Las estampillas han sido definidas por la jurisprudencia del Consejo de Estado como tributos dentro de la especie de “tasas parafiscales”, en la medida en que participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales, pues constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunas operaciones o actividades que se realizan frente a organismos de carácter público; son de carácter excepcional en cuanto al sujeto pasivo del tributo; **los recursos se revierten en beneficio de un sector específico**; y están destinados a sufragar gastos en que incurran las entidades que desarrollan o prestan un servicio público, como función propia del Estado. La “tasa” si bien puede corresponder a la prestación directa de un servicio público, del cual es usuario el contribuyente que se beneficia efectivamente, caso en el cual se definen como tasas administrativas, **también puede corresponder al beneficio potencial por la utilización de servicios de aprovechamiento común**, como la educación, la salud, el deporte, la cultura, es decir, que el gravamen se revierte en beneficio social, caso en el cual se definen como tasas parafiscales **que son las percibidas en beneficio de organismos públicos o privados, pero no por la prestación de un servicio propiamente dicho, sino por contener un carácter social.**”* (negrillas resaltadas)

Este criterio ya había sido sostenido en las Sentencias C-1097 de 2001<sup>12</sup> y C-768 de 2010<sup>13</sup>. Destaca el Tribunal que el carácter social de la estampilla pro cultura radica en que los dineros recaudados se destinan para “el fomento y estímulo de la cultura”, según los arts. 38 de la Ley 397 de 1997 y 1° de la Ley 666 de 2001, recordándose aquí que es un fin esencial del Estado su protección (art. 7 superior). Frente a la estampilla pro bienestar del adulto mayor, regulada en las Leyes 687 de 2001 y 279 de 2009, encuentra la Sala que financian la protección de adultos mayores de bajos recursos mediante los centros vida, cumpliéndose así el mandato de discriminación positiva exigido por los arts. 13 y 46 constitucionales.

**1.3.** El art. 2° del Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020 únicamente habilitó a Gobernadores y alcaldes a reducir tarifas de los impuestos y no de las tasas ni de las contribuciones parafiscales:

*“Artículo 2. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de tarifas de impuestos territoriales. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales”.*

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-503 de 2014 (M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub)

<sup>12</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1097 de 2001 (M.P.: Jaime Araujo Rentería)

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-678 de 2010 (M.P.: Juan Carlos Henao Pérez)



Tribunal Administrativo de Santander. Exp. No.680012333000-2020-00258-00 M.P. Solange Blanco Villamizar. Sentencia de Única Instancia: Control Inmediato de Legalidad –CIL– respecto del Decreto municipal de Bucaramanga, Santander, No.0121 de 2020.

En **CONCLUSIÓN**, es claro para el Tribunal que el señor alcalde profirió el Decreto Municipal de Bucaramanga, Santander, No. 0121 de 2020, sin tener competencia para ello.

**2. Transgrede el artículo 7.4 de la Ley 819 de 2003, pues no establece una fuente sustitutiva de ingresos que supone la reducción de tarifas de las estampillas pro-cultura y pro bienestar del adulto mayor. 2.1.** Consagra la norma en cita:

*“(…) Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.*

Sobre esa fuente sustitutiva el Consejo de Estado en Sentencia del 12 de marzo de 2015<sup>14</sup>, al resolver una demanda de simple nulidad en contra de un Acuerdo Municipal de Bucaramanga que redujo el valor de unas estampillas para la construcción del viaducto de la novena, recordó que la fuente de ingreso adicional “debe estar debidamente soportada y sustentada, máxime, si se está hablando de tributos con destinación específica como suele ser el caso de las estampillas de que trata el Acuerdo”. Tal exigencia, a juicio de la Sala, es un límite al ejercicio de la potestad tributaria y una herramienta de planeación estatal pública, pues busca que la obtención de las finalidades perseguidas con una decisión que reduzca los ingresos no afecta las actividades que en un comienzo se iban a realizar con ellos.

**2.2. El Decreto legislativo 461 de 2020 no suspende la vigencia del art. 7 de la Ley 819 de 2003** para pensar que los Gobernadores y alcaldes podían reducir los impuestos territoriales sin cumplir con el deber legal de prever una fuente sustitutiva. Se recuerda ahora, que el art. 213.3 constitucional permite al Gobierno Nacional suspender las leyes que sean incompatibles con los Estados de excepción, lo cual no se hizo frente a la norma legal en cita con ocasión al Estado de emergencia económica, social y ecológica declarado en el Decreto 417 de 2020. Así es claro que, si en tiempos ordinarios el Municipio de Bucaramanga debe establecer una fuente sustitutiva cuando adoptaba decisiones que reducía los ingresos tributarios, también lo debía garantizar en ejercicio de la potestad otorgada por el Decreto 461 de 2020.

En **CONCLUSIÓN**, el Decreto Municipal de Bucaramanga, Santander, No.0121 de 2020 también está viciado de ilegalidad por no establecer una fuente

<sup>14</sup> Consejo de Estado. Sección Cuarta. C.P.: Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Sentencia del 12 de marzo de 2015. Rad.: 680012331000-201000441-02 (19115) SN. Partes: Édgar Suárez Gutiérrez y Pedro Nilson Amaya Martínez Vs. Municipio de Bucaramanga.

Tribunal Administrativo de Santander. Exp. No.680012333000-2020-00258-00 M.P. Solange Blanco Villamizar. Sentencia de Única Instancia: Control Inmediato de Legalidad –CIL– respecto del Decreto municipal de Bucaramanga, Santander, No.0121 de 2020.

sustitutiva frente a la reducción de ingresos que supuso reducir a 0% la tarifa de las estampillas pro cultura y pro bienestar del adulto mayor.

**3. Finalmente, el Decreto Municipal de Bucaramanga, Santander No. 0121 de 2020 si bien adopta una medida conexas y necesaria para mitigar los efectos económicos que genera la pandemia del COVID-19, ella es desproporcionada para los adultos mayores de Bucaramanga.** Para el Tribunal, el acto objeto de control busca optimizar los recursos públicos disponibles para atender los diferentes efectos de la pandemia del COVID-19 en la ciudad. Así se entiende cuando en sus considerandos afirma que el costo que supone para el contratista el pago de las estampillas pro-cultura y pro bienestar del adulto mayor se traslada al precio de la oferta, lo que implica una menor cantidad en el bien o servicio adquirido.

Por ejemplo, las necesarias medidas de aislamiento social para contener el COVID-19 reducen las transacciones comerciales entre las personas, sin las cuales no pueden obtener los ingresos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades. Esto es especialmente sensible en las personas de bajos recursos quienes pueden no contar con los ahorros suficientes para afrontar esta situación excepcional. También, la atención del COVID-19 puede requerir la adquisición de insumos de protección y el desarrollo de actividades para protección de la población.

Este Tribunal es consciente que la pandemia del COVID-19 demanda un amplio gasto público social por parte de las entidades públicas, y que el señor Alcalde de Bucaramanga quiso con el acto objeto de control reducir el costo tributario para ampliar la capacidad de compra del municipio. Sin embargo, al reducir la trifa de la estampilla pro bienestar del adulto mayor impuso a un grupo poblacional en situación de debilidad una carga que no se explica desde la cláusula de Estado social de Derecho. En efecto, quienes reciben atención en los centros vida y en los centros de bienestar del anciano son sujetos de especial protección constitucional, tanto por su condición económica (art. 13 inciso final superior) como por su edad (art. 46 *lb*), por lo que deben ser los últimos de la fila en soportar cargas estatales, como lo es la reducción del financiamiento a los centros en donde reciben protección y asistencia. En todo caso, para esta Sala resulta contradictorio que para lograr la protección general de la población bumanguesa se afecte los derechos de los adultos mayores que son, según la información médica públicamente disponible, quienes mayor riesgo de muerte tienen frente al COVID-19.

Tribunal Administrativo de Santander. Exp. No.680012333000-2020-00258-00 M.P. Solange Blanco Villamizar. Sentencia de Única Instancia: Control Inmediato de Legalidad –CIL– respecto del Decreto municipal de Bucaramanga, Santander, No.0121 de 2020.

**4. No es posible dar efectos retroactivos a este fallo**, de modo que resurja el deber para los contratistas de realizar el pago de las estampillas a las que se refiere el Decreto Municipal de Bucaramanga No.0121 de 2020. Como se advirtió al momento de la admisión del trámite del proceso de control inmediato de legalidad, a él están sujetos actos generales, siendo así ajeno situaciones particulares como las relaciones contractuales surgidas entre entidades públicas del municipio de Bucaramanga y sus contratistas.

**En mérito de lo expuesto, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,**

**FALLA:**

- Primero. Declarar no ajustado a Derecho** el Decreto Municipal 0121 del 08 de abril de 2020 expedido por el Alcalde de Bucaramanga
- Segundo. Notificar** la presente providencia por medios electrónicos, y publicarla en la página en el sitio web de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo. **Parágrafo.** El Municipio de Bucaramanga también debe publicar en su portal web esta sentencia.

**Notifíquese y cúmplase. Aprobado en la fecha, modo virtual, herramienta Microsoft Teams.**  
**Los Magistrados,**

**SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR**  
Ponente

**RAFAEL GUTIÉRREZ SOLANO**

**IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA**

**CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE**

**JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR**

Tribunal Administrativo de Santander. Exp. No.680012333000-2020-00258-00 M.P. Solange Blanco Villamizar. Sentencia de Única Instancia: Control Inmediato de Legalidad –CIL– respecto del Decreto municipal de Bucaramanga, Santander, No.0121 de 2020.

**MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO**