



SC5780-1-9

SIGCMA-SGC

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

Bucaramanga, once (11) de diciembre de dos mil veinte (2020)

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

**Medio de Control:** Inmediato de Legalidad/Art. 136 de la Ley 1437 de 2011

**Acto Objeto de Control:** Decreto municipal de Bucaramanga, Santander, No.121 del 08 de abril de 2020 “Por el cual se modifican transitoriamente las tarifas Pro Cultura y Pro Bienestar del Adulto Mayor del Municipio de Bucaramanga”

**Tema:** Cumplimiento a fallo de tutela del 15.10.2020, Consejo de Estado, Sección Segunda-Subsección A, Consejero Ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas<sup>1</sup>, que deja sin efectos la sentencia en este asunto proferida el 20 de mayo de 2020 y ordena al Tribunal dictar una nueva decisión en la que se tenga en cuenta el informe de contestación allegado por el municipio referido al Decreto municipal 121 de 2020.

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

**Decreto Municipal de Bucaramanga No.121 del 08 de abril de 2020**

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 entidades del Estado para contratar directamente el suministro de bienes, la prestación de

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

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 precio 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; estos antecedentes consisten, tal y como lo muestra el almacenamiento One Drive:

- El Decreto 457 del Ministerio del Interior,
- El Acta No.03 del 17 de marzo de 2020 sobre el Consejo Extraordinario Municipal de Bucaramanga de Gestión del Riesgo de Desastres;
- Los Decretos 417, 418 y 420 del 18/03/2020 proferido por el Presidente de la República
- El Decreto Municipal de Bucaramanga No.0094 del 23/03/2020 que declara la situación de urgencia manifiesta en el municipio de Bucaramanga
- El Decreto Departamental de Santander No.0201 del 19/03/2020, por medio del cual se decreta el toque de queda en el Departamento
- El Decreto municipal de Bucaramanga No.0090 del 19/03/2020 por el cual se adoptan medidas transitorias para garantizar el orden público en el municipio
- El Decreto municipal de Bucaramanga No.0099 del 24/03/2020 por medio del cual se adopta la medida nacional de Aislamiento Preventivo Obligatorio en el municipio
- El Decreto Municipal de Bucaramanga No.102 del 26/03/2020 por el cual se establece el incremento salarial para los funcionarios de la Administración Central Municipal, vigencia 2020
- El Decreto Municipal de Bucaramanga No.103 del 27/03/2020 que modifica el Decreto No.0202 del 20/12/2019 por el cual se adopta el presupuesto general de rentas y gastos del municipio vigencia 2020.
- El Decreto municipal de Bucaramanga No.109 del 31/03/2020 por el cual se suspende el plazo para el pago de la cuota primer semestre impuesto predial año gravable 2020.
- El Decreto municipal de Bucaramanga No.0047 del 07/02/2020 Por medio del cual se modifica temporalmente el horario laboral de los empleados y la atención al público por la Semana Santa.
- El Decreto municipal de Bucaramanga No.0102 del 15/07/2019 por el cual se

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

delega en materia de representación judicial administrativa y extrajudicial.

- Decreto municipal de Bucaramanga No.0072 del 03/03/2020 por el cual se nombra a Ileana María Boada Harker como Secretario de Despacho y diligencia de posesión No.0188 del 13/03/2020.

La suscrita Magistrada Ponente **admite ese mismo 14/04/2020 el Control Inmediato de Legalidad 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, término que llegaba al 15/05/2020 –el concepto se presentó el 14.05.2020 -.

Cumplidos los diez días, se registran las siguientes **intervenciones:**

1. **La Secretaría Jurídica municipal de Bucaramanga**, con oficio recibido el 29.04.2020 mediante mensaje de datos enviado al buzón electrónico de la Secretaría del Tribunal y esta a su vez al correo institucional del Despacho Ponente de esta providencia, presenta un informe, en el que:
  - a. **En el acápite denominado “antecedentes para la expedición del Decreto 121 de 2020 “Por medio del cual se modifican transitoriamente las tarifas las tarifas Pro Cultura y para el Bienestar del Adulto Mayor del Municipio de Bucaramanga”,** dice, se tuvieron en cuenta las disposiciones y circunstancias que se señalan en:
    - 1.1. Decreto Municipal de Bucaramanga No.0084 del 16/03/2020 “Por medio del cual se adoptaron medidas sanitarias y acciones transitorias para la preservación de la vida y mitigación del riesgo, con ocasión de la situación de la Declaratoria de emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (COVID 19) y se dictan otras disposiciones.
    - 1.2. Decreto Legislativo 440 de 2019, “Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19”  
Decreto Legislativo 417 de 2020 por medio del cual se declara el estado de emergencia Económica Social y Ecológica en todo el territorio nacional.
    - 1.3. Decreto Legislativo 461 de 2020, por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la **reducción de tarifas de impuestos territoriales**, haciendo notar el artículo 2º lb. que faculta a los alcaldes en materia

de tarifas de impuestos territoriales, “para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales (...).

- 1.4. Plan de Acción del Municipio de Bucaramanga en virtud de la emergencia sanitaria desencadenada por la pandemia COVID 19.
  - 1.5. La necesidad de celebrar contratos cuyo objeto consista en contener y atender la pandemia del COVID -19 EN EL Municipio.
  - 1.6. **El Decreto municipal de Bucaramanga No. 0125 del 13/04/2020**, del que dice, “ordenó traslado presupuestal por la suma de \$5.987.220.000 de los cuales \$1.000.000.000 tienen como destino brindar atención a los CENTROS DE VIDA Y CENTROS DE BIENESTAR DEL ADULTO MAYOR del Municipio de Bucaramanga. Los recursos destinados corresponden a ingresos propios del Municipio re direccionados para estas actividades prioritarias”.
- b. En el acápite denominado “Las estampillas Pro Cultura y Pro bienestar del Adulto mayor corresponden a un Impuesto”.** Explica que estas estampillas fueron reguladas en el Acuerdo Municipal No.017 de 2019 y que su naturaleza tributaria es la de **un impuesto**, citando en su apoyo la Sentencia C-221/2019, a propósito del análisis de la Estampilla Pro-Universidad Nacional y demás universidades estatales, porque aquellas y estas, guardan las mismas características, según las cuales corresponden a un **impuesto indirecto**, por lo que, concluye, que el municipio pudo ejercer respecto de las mismas la facultad de reducir las tarifas con base en las facultades que otorga el artículo 2º del Decreto 461 de 2020.
- c. En el acápite del informe que denomina “Respecto de la Renta Sustitutiva, cuando se establece tarifa cero”**, explica la señora Secretaria Jurídica Municipal de Bucaramanga, que la facultad otorgada en el artículo 2 del Decreto Legislativo 461 de 2020 no contempla requisitos adicionales a los que el mismo Decreto Legislativo contiene, por lo que, considera que “el requisito establecido en el art.7 de la Ley 819 de 2003, en relación con el ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS” es “una situación que no corresponde a la facultad otorgada por el decreto Legislativo por tratarse justamente de una norma de carácter exceptivo , razón por la cual, no es procedente darle una interpretación analógica o extensiva, como para decir que el Decreto Municipal mediante el cual se desarrolló la facultad otorgada a los alcaldes y gobernadores se asimila o se extiende a un acuerdo municipal así la reducción de la tarifa se traduzca en una exención pues ésta es la consecuencia legal que conlleva la reducción de la tarifa”.

Anota que “en desarrollo del mencionado Decreto 461, que el municipio de Bucaramanga expide el Decreto municipal No.0125 de Abril 13 de 2020 que

ordenó traslado presupuestal por la suma total de \$5.987.220.000 de los cuales 1.000.000.000 tienen como destino brindar atención a los CENTROS VIDA Y CENTROS DE BIENESTAR DEL ADULTO MAYOR del Municipio de Bucaramanga. Los recursos destinados corresponden a ingresos propios del Municipio re direccionados para estas actividades prioritarias”.

Finaliza el informe solicitando “declarar la legalidad del Decreto No.121 de 2020 expedido por el alcalde municipal” y, como anexos se anuncia: i) El Acuerdo No.017 de 2019 “Por medio del cual se actualiza el régimen de las estampillas municipales previstas en el acuerdo municipal 044 de 2008 ante las modificaciones introducidas, por leyes que entraron en vigencia con posterioridad a su expedición”; ii) Plan de Acción – Municipio de Bucaramanga, iii) Decreto Municipal de Bucaramanga No.125 de 2020 “Por el cual se efectúa modificación al anexo del presupuesto de gastos del municipio de Bucaramanga vigencia fiscal 2020”.

2. **El ciudadano Pedro Nilson Amaya Martínez** en memorial del 28/04/2020, interviene para “Impugnar 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 30.04.2020 solicita declarar la nulidad del Decreto Municipal de Bucaramanga No. 0121 de 2020, pues en su criterio, 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 lo hace 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. **La Universidad Industrial de Santander -Grupo de Litigio Estratégico de la Escuela de Derechos y Ciencia Política-**, en oficio del 05 de mayo de 2020, allegado al buzón electrónico de la Secretaría del Tribunal, “considera que el decreto deberá ser declarado ilegal”. Esta petición está precedida del análisis del Acuerdo municipal de Bucaramanga No.017 de 2019, concretamente los artículos 10,11 y 12 sobre el objeto del recaudo de la estampilla, cual es 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. Se trata, dice de una población a atender, conformada por los Adultos mayores de los niveles I y II del SISBEN que se atienden en los Centros Vida, especialmente aquellos que requieran mitigar condiciones de vulnerabilidad, aislamiento o carencia de soporte social por lo que reducir los ingresos que puedan recibir estos programas puede traer consecuencias nocivas para la población que se atiende y más en la actual situación que vive el país en donde estas personas son las más expuestas a afectaciones sociales, económicas y de salud.

Hace notar que en los considerandos del Decreto Municipal 121 de 2020, no se evidencia un estudio serio acerca del impacto en los recursos recibidos por los programas de atención y si ante la falta de estos recursos se afecta su sostenibilidad, afectando así los principios constitucionales que orientan el Estado Social de Derecho en especial el último inciso del artículo 13 y el 46 de la Constitución.

6. **El Concejo Municipal de Bucaramanga**, por intermedio de la Jefe de su Oficina Asesora Jurídica, en oficio No.0035 allegado el 30 de abril de 2020 al correo electrónico de la Secretaría del Tribunal, considera que el acto objeto de control incurrió en dos vicios de legalidad: La expedición sin competencia y con desconocimiento de las normas en que debería fundarse. Previamente, recrea que el Acuerdo Municipal No.017 del 18 de junio de 2019 reguló el tema sobre estampillas municipales, específicamente la destinada al bienestar del adulto

mayor, determinándose su denominación, sujetos activos y pasivos, su causación, hecho generador, el pago, la base gravable, la tarifa, sus beneficiarios, porcentaje de distribución de recursos, entre otros. Cita la sentencia C-768 del 25 del 2010, en la que la Corte Constitucional sobre el tema de las estampillas tomó como base un pronunciamiento del Consejo de Estado para establecer su definición, expresando que: “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”.

Agrega el Concejo Municipal de Bucaramanga, que no se puede utilizar la facultad otorgada en el Decreto Legislativo 461 de 2020 para crear una exención frente a los contratos firmados con ocasión de la emergencia sanitaria, puesto que esta competencia recae únicamente en cabeza del Concejo Municipal.

7. **El Ministerio Público – Señora Procuradora 158 Judicial II para Asuntos Administrativos** en oficio allegado el 13 de mayo de 2020 al buzón electrónico de la Secretaría del Tribunal, solicita declarar la nulidad del Decreto Municipal de Bucaramanga No.0121 de 2020. Analiza que la reducción a cero de la tarifa de la estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor se realizó sin establecer una fuente sustitutiva como lo ordena el artículo 7º de la Ley 819 de 2003. Con firmeza, dice:
- i) No es proporcional afectar los recursos para los adultos mayores como mecanismo para mitigar la crisis económica y social generada por causa del COVID-19, puesto que es precisamente un grupo poblacional en riesgo, y existen otros tributos que se pueden reducir que no afectan a población vulnerable, (ii) el acto objeto de control 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 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. 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

---

<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



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 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

---

humanos y las libertades individuales. Ibáñez, Bogotá, 2019, pp.126 a 127.

<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)

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 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>.

### **C. El Problema jurídico**

Lo plantea y resuelve el Tribunal, así:

**¿El Decreto Municipal de Bucaramanga, Santander Núm. 0121 de 2020 se ajusta al régimen jurídico conformado por la convivencia de estado de excepción declarado en el Decreto 417 de 2020 y el Estado de Derecho que nos asiste?**

**Tesis: No.**

**Fundamento Jurídico:**

**i) El acto objeto de control se profiere en desarrollo del Decreto Legislativo 461 de 2020, que en su artículo 2º, otorga facultades transitorias a gobernadores y alcaldes para, reducir tarifas de impuestos y el acto objeto de control, al decretar fijar en cero (\$0) la tarifa, respecto de los contratos “que tengan por objeto contener y atender la pandemia del COVID-19 en el Municipio”, realmente lo que hace, es eliminar la tarifa, afectando de esa manera el hecho generador de las estampillas, estableciendo una exención para un objeto contractual no contemplado en el Acuerdo municipal No.017 de 2010 ni es autorizado por el Decreto Legislativo 461 de 2020 para hacerlo.**

La Corte Constitucional en su sentencia C-169 de 2020 (junio 10) según su comunicado No.24, respecto del artículo 2º del Decreto 461 de 2020, que autoriza a los mandatarios locales para reducir tarifas de los impuestos decidió declararlo ajustado a la Constitución de manera condicionada en el entendido de que esta facultad no autoriza a gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos que las fijaron, y que estas medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal en caso de que no se señale un término menor. Advierte la Corte que la reducción de las tarifas de los impuestos

territoriales deberá mantenerse dentro de los rangos de las leyes que los hubieren creado o modificado y deberá realizarse conforme con los siguientes criterios, con el fin de evitar arbitrariedades; primero, la medida deberá respetar los principios que rigen el sistema tributario; segundo, la reducción deberá reflejarse en el presupuesto de ingresos a efectos de mantener el equilibrio presupuestal; y tercero, al modificar el presupuesto de gastos se atenderán los criterios de equidad y progresividad y, determinó que estas facultades no habilitan a las autoridades de los entes territoriales para modificar leyes, ordenanzas ni acuerdos.

Así, aceptándose la tesis del Municipio de Bucaramanga en su informe dentro del trámite de este CIL atrás reseñado, según la cual, por denominarse “estampilla”, al igual que la “estampilla” Pro Universidad Nacional y demás universidades estatales, de la que se ocupó la Corte en su sentencia C-221/2019, catalogando estas como un “impuesto indirecto”, lo cierto es que, en el Decreto Municipal No.121 de 2020, no se hace una reducción de Tarifa, sino que se afecta el hecho generador, restringiéndolo, respecto de los establecidos como tales en los artículos 5 y 19 del Acuerdo Municipal No.017 de 2019, sin tener competencia para ello, puesto que ni el ordenamiento jurídico ordinario se la otorga, ni se deriva de las facultades otorgadas en el artículo 2 del Decreto Legislativo 461 de 2020, razón jurídica suficiente para declarar no ajustado a derecho el Decreto Municipal que aquí nos ocupa.

ii) **“Respecto de la Renta Sustitutiva, cuando se establece tarifa cero”**, no es de recibo por el Tribunal, las explicaciones que la señora Secretaria Jurídica Municipal de Bucaramanga ofrece en su informe dentro del trámite de este CIL, según las cuales, la facultad otorgada en el artículo 2 del Decreto Legislativo 461 de 2020 no contempla requisitos adicionales a los que el mismo Decreto Legislativo contiene, por lo que, en su entender, no aplica para la expedición del Decreto Municipal No.121 de 2020, “el requisito establecido en el art.7 de la Ley 819 de 2003, en su inciso 4, según el cual, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que otorgue beneficios tributarios deberá incluir en su exposición de motivos la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

Prohíja el Tribunal, la tesis de la Universidad Industrial de Santander cuando en su intervención en el trámite del presente CIL, hace notar que en los considerandos del Decreto Municipal 121 de 2020, no se evidencia un estudio serio acerca del impacto en los recursos recibidos por los programas de atención y si, ante la falta de estos recursos se afecta su sostenibilidad, contrariando así los principios

constitucionales que orientan el Estado Social de Derecho en especial el último inciso del artículo 13 y el 46 de la Constitución.

Y tampoco es de recibo el argumento del municipio en el precitado informe, según el cual, con base en las facultades proferidas en el Decreto Legislativo 461 de 2020 **“se expide el Decreto municipal No.0125 de Abril 13 de 2020 que ordenó traslado presupuestal** por la suma total de \$5.987.220.000 de los cuales 1.000.000.000 tienen como destino brindar atención a los CENTROS VIDA Y CENTROS DE BIENESTAR DEL ADULTO MAYOR del Municipio de Bucaramanga. Los recursos destinados corresponden a ingresos propios del Municipio re direccionados para estas actividades prioritarias” porque: a) este Decreto Municipal de Bucaramanga No.125 es **expedido con posterioridad** al Decreto Municipal que constituye el objeto de control en esta oportunidad, de donde no puede tenerse para el juicio de legalidad que aquí nos ocupa, **la expedición de un acto administrativo posterior (Decreto Municipal No.125 de 2020)** pues, los actos administrativos objeto de control deben soportar por sí mismos el estudio de su legalidad, con sus **antecedentes**, de donde la corrección presupuestal que se hace en el decreto municipal No.125 de 2020, no solo es posterior al decreto objeto de análisis, sino que también, nada dice respecto de la estampilla Pro Cultura, que igualmente fue objeto de reducción de tarifa a \$0, **siendo ese decreto municipal No.125 susceptible de control de legalidad de manera autónoma e independiente del decreto 121 que aquí nos ocupa**, por contener una materia diferente, modificando otro acto administrativo o Presupuesto de Rentas y Gastos para la vigencia fiscal 2020.

**En conclusión:** El decreto Nro. 0121 de 2020 expedido por el municipio de Bucaramanga, no dio cumplimiento al requisito de la fuente sustitutiva, dado que el Decreto 461 de 2020 no contempló suspensión alguna del art.7 de la Ley 819 de 2003, incurriendo así en otro vicio de ilegalidad, cual es el ser expedido con infracción de las normas en que debería fundarse.

**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

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

contencioso-administrativo. **Parágrafo.** El Municipio de Bucaramanga también debe publicar en su portal web esta sentencia.

**Notifíquese y cúmplase. Aprobado en Sala Virtual, Acta No.101 de la fecha. Los Magistrados,**

Aprobado en Microsoft Teams  
**SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR**  
Ponente

Aprobado en Microsoft Teams  
**RAFAEL GUTIÉRREZ SOLANO**

Sin pronunciamiento  
**IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA**

Aprobado en Microsoft Teams  
**CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE**

Aprobado en Microsoft Teams  
**JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR**

Aprobado en Microsoft Teams  
**MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO**