

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ  
SALA PRIMERA DE DECISIÓN**

Magistrado Ponente FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Tunja, trece (13) de julio de dos mil veintiuno (2021)

**REFERENCIAS**

**VALIDEZ DE ACUERDO MUNICIPAL**

DEMANDANTE: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ

DEMANDADO: MUNICIPIO DE TUNJA

RADICACIÓN: 150012333 000 2020 02182 00

=====

No encontrándose causal alguna que pueda anular lo actuado, agotadas las etapas previas y verificados los presupuestos procesales del medio de control, la Sala procede a dictar en derecho la **SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA** en el proceso de validez de Acuerdo Municipal de la referencia.

**I. ANTECEDENTES**

**I.1. LA DEMANDA.**

**1.1. Pretensiones.** La Gobernación de Boyacá pretende que se declare la invalidez de los artículos 1º (parcial) y 2º del Acuerdo No. 016 del 29 de julio de 2020, *"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 45 DEL ACUERDO 035 DEL 17 DE DICIEMBRE DE 2018 ESTATUTO DE RENTAS DEL MUNICIPIO DE TUNJA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*, expedido por el Concejo municipal de Tunja.

**1.2. Hechos.** Dentro del escrito introductorio, se expusieron como sustento de las pretensiones, los siguientes hechos relevantes:

El Concejo municipal de TUNJA expidió el Acuerdo 016 de 29 de julio de 2020, el cual fue radicado en la Dirección Jurídica del Departamento el día 5 de agosto de 2020. Una vez efectuada la revisión jurídica, ordenada en el artículo 305 numeral 10 de la Constitución Política, se determinó que era contrario a la Ley.

**1.3. Normas violadas y concepto de violación.** Señaló como vulnerados los artículos 6, 150 (num. 2 y 10), 158, 169, 212, 213, 214, 215, 313, 314, 315 (num. 1 y 6), 338 y 363 de la Constitución Política. De orden legal, los artículos 32-7, 72, 76, 82 y 91 de la Ley 136 de 1994; el artículo 24-9 de la Ley 617 de 2000, artículo 35 de la Ley 734 de 2002, artículos 5, 7 y 26 de la Ley 819 de 2003 y el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

Conforme con ello, son cuatro (4) los cargos de invalidez formulados, que se precisan así:

- 1. Invalidez parcial del artículo 1º por violación al principio de irretroactividad tributaria e incumplimiento de la Ley 819 de 2003.*

No se conoce, al momento de establecer los descuentos (20% y 15%) por pronto pago del Impuesto Predial Unificado (en adelante **IPU**), para los meses de enero a julio, indicados en los numerales 1 y 2 del artículo 1º del Acuerdo objetado, cuál ha sido el recaudo del IPU durante los referidos meses de la vigencia fiscal 2020, lo que implica que se viole el principio de sostenibilidad fiscal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo (en adelante **MFMP**) y se coloquen cargas adicionales a los ciudadanos.

Los artículos 5º y 7º de la Ley 819 de 2003 establecen que el impacto fiscal de cualquier proyecto de acuerdo que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y ser compatible con el MFMP. En el presente caso, ni en la exposición de motivos como en las ponencias de los trámites respectivos, se indicó los costos fiscales de la iniciativa, ni muchos menos se establece si la misma es compatible con el MFMP de la vigencia fiscal 2020 y la sostenibilidad fiscal, siendo que, dicho trámite en las entidades territoriales corresponde a la Secretaría de Hacienda.

De otra parte, al concederse beneficios tributarios por pronto pago del IPU, se genera violación a la irretroactividad tributaria para el pago del impuesto con los descuentos del 20% y 15% para los meses de enero a julio, al ser hechos superados.

*2. Invalidez del artículo 2º por cuanto la delegación para compilar normas en Decreto Ejecutivo es inconstitucional -violación al principio de Unidad de Materia.*

La orden dada al Ejecutivo municipal para compilar las normas de rentas y tributarias, así como su publicación, mediante acto administrativo, desconoce la sentencia C-839 de 2008 de la Corte Constitucional. Por tal razón, el artículo 2º del Acuerdo viola el principio de Unidad de materia al ordenar la compilación de normas de rentas y tributarias, cuando el título es disímil a lo establecido en dicho artículo; además que, el Alcalde no solicitó facultades extraordinarias al Concejo y, en dado caso, de haberse solicitado dicha delegación es inconstitucional.

*3. Violación del artículo 82 de la Ley 136 de 1994 – Remisión extemporánea de Acuerdo para revisión jurídica.*

El Acuerdo objetado fue sancionado el 28 de julio de 2020 y enviado para la revisión jurídica hasta el 4 de agosto de 2020, es decir, 7 días siguientes a la sanción.

*4. Violación del numeral 9 del artículo 24 de la Ley 617 de 2000 – Certificación de la publicación de los acuerdos municipales.*

Debido a que la certificación de publicación del Acuerdo 016 la realizó la oficina Asesora de Comunicaciones y Protocolo de la Alcaldía. Precisó que a pesar de que la publicación de los acuerdos municipales no afecta su validez, la certificación que emite el Personero es importante, pues con esta se cumple y se certifica que el Acuerdo Municipal fue publicado y dado a conocer a los ciudadanos.

## **I.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.**

El municipio de Tunja se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda.

En lo que tiene que ver con el primer cargo de invalidez, manifestó que el Departamento no tuvo en cuenta el Acuerdo No 035 de diciembre de 2018, "*Por medio del cual se modifica el Acuerdo 030 de 2017 estatuto de rentas del municipio de Tunja y se dictan otras disposiciones*", estableciendo beneficios por pronto pago del IPU desde el año 2018, privilegio que cobija a los contribuyentes en el año 2020, como quiera que el Acuerdo 030 de 2017 es la norma que estaba vigente para el 2020 desde el mes de enero.

Refirió que debido a la crisis económica y social generada por la Pandemia del COVID-19, la Alcaldía solicitó la modificación de la norma vigente, para variar los plazos de pago del IPU. Esta labor se realizó a través de 3 reformas del Acuerdo 035 de 2018, las cuales fueron sucesivas y estuvieron sustentadas en dos factores adicionales: i) los bajos pagos, según método comparativo de la vigencia actual con la inmediatamente anterior, y ii) la tendencia al incremento de morosos del impuesto.

La primera reforma se realizó a través del Acuerdo 003 de 31 de marzo de 2020, mediante el cual se ampliaron los plazos de pago. Posteriormente, debido a la situación generada por la pandemia, la administración tributaria de Tunja propuso nuevamente una ampliación en las fechas de pago, considerando que los recaudos eran muy bajos y negativos. Por esta razón se expidió el Acuerdo 011 del 30 de mayo de 2020, mediante el cual se amplía nuevamente el plazo para acceder a los beneficios, sin llegar a modificar su monto. Entre tanto, precisó que, con el artículo primero del Acuerdo 016 no se modifica, en ningún aspecto, el mismo numeral del Acuerdo 011 de 2020, ya que el beneficio del 20%, por el pronto pago continúa en la forma que estaba establecida en el Acuerdo anterior, pues el beneficio del 20% continúa para los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo y junio.

Luego, como el numeral segundo estaba vigente hasta el 31 de julio, esto quiere decir, que al aprobar la ampliación y modificación del beneficio por el Acuerdo 016 del 29 de julio, no se está haciendo retroactivo porque a la fecha del nuevo acuerdo no se había vencido el plazo y los contribuyentes podían acogerse a tal prerrogativa. Así, los beneficios para quienes paguen después del día en que entra en vigor el Acuerdo (29 de julio), conforme lo establece su artículo 3, es que se pasó de un 10% a un 15%, lo que quiere decir, que para quienes cancelen en esas fechas reciben un beneficio adicional del 5%. Luego, el beneficio del 15% no tiene efectos retroactivos, ya que su aplicación se da desde la sanción y publicación del Acuerdo.

Precisó que la ampliación de los plazos a los contribuyentes solo pretende mitigar el impacto de la pandemia en la población de Tunja, y que la decisión de incrementar el beneficio solo pretende realizar una acción racionalmente justificada, buscando equidad y proporcionalidad en los tributos, aplicando beneficios dentro de la técnica tributaria para hacer viable y procedente el pago del IPU, como se estableció en la sentencia C-235 de 2019, expedida por la Corte Constitucional.

En cuanto tiene que ver con el costo fiscal de la iniciativa y si es compatible con el MFMP de la vigencia fiscal 2020, señaló que con el Acuerdo demandado se ampliaron los plazos para el pago del impuesto. Aunado a que, las metas de recaudo ya se habían superado en un 4,50%, en monto de \$1.968.121.619, y de esta forma, la tendencia y programación existente no tiene efectos adversos a los intereses y protección de la comunidad, en la medida que, las metas de recaudo para el año 2020 superaban los recaudos efectivos del 2019. Sin que fuese necesario, fuentes sustitutivas en el ingreso, porque los recaudos superan las estimaciones programadas por el MFMP.

Frente a la delegación para compilar normas en Decreto Ejecutivo, señaló que en la sentencia C-839 de 2008 se establecen las reglas acerca de la validez constitucional de la delegación para compilación normativa, la cual, acepta, como constitucionalmente válida la competencia del gobierno para expedir normas de compilación, observando la jerarquía y el alcance del artículo 150 numerales 2 y 10 de la Constitución. De manera que, en el presente caso, lo que se pretendió fue compilar las normas en un solo texto, disposiciones jurídicas sobre un tema específico, en este caso el tributario, sin variar la naturaleza y contenido normativo.

Respecto al cargo de violación al principio de unidad de materia, reiteró que los artículos tienen una conexidad causal debido a la identidad entre el Acuerdo 035 de 2018 que adopta el estatuto tributario y de rentas (en lo sustantivo y procedimental) y el Acuerdo 016 de 2020 que modifica un artículo de una norma sustantiva del impuesto predial.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Con el fin de exponer un razonamiento claro y lógico de la temática en discusión, la Sala abordará, en su orden, *i.*) el acto administrativo acusado, *ii.*) lo que se debate y el problema jurídico, y, finalmente, *iii.*) el estudio en concreto del problema jurídico.

### **II.1.- EL ACTO ADMINISTRATIVO ACUSADO.**

La entidad accionante demandó la invalidez de los artículos 1º (parcial) 2º del Acuerdo No. 016 del 29 de julio de 2020, expedido por el Concejo Municipal de TUNJA, "POR MEDIO DEL CUAL SE

**MODIFICA EL ARTÍCULO 45 DEL ACUERDO 035 DEL 17 DE DICIEMBRE DE 2018 ESTATUTO DE RENTAS DEL MUNICIPIO DE TUNJA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”:**

“ARTÍCULO PRIMERO: Modificar el artículo 45 del Acuerdo 035 de 2018, y quedará así:

**ARTÍCULO 45. BENEFICIOS POR PRONTO PAGO. Se conceden en favor de los contribuyentes los siguientes beneficios por pronto pago del Impuesto Predial Unificado:**

**1. Si se paga dentro de los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo y junio se obtendrá un descuento del veinte por ciento (20%).**

**2. Si se paga dentro de los meses de julio y agosto se obtendrá un descuento del quince por ciento (15%).**

3. Si se paga dentro del mes de septiembre se obtendrá un descuento del diez por ciento (10%).

También se podrá obtener este descuento así: cancelando en tres cuotas; La primera cuota en el mes de septiembre por el 50% del valor de la obligación; La segunda cuota en el mes de octubre por el 25% de la obligación; La tercera cuota en el mes de noviembre por el 25% de la obligación. Si el contribuyente no cumple con los pagos en las fechas establecidas, recibirá los beneficios con base en la fecha de pago de la última cuota, conforme lo establecen los numerales 4, 5 del presente artículo.

4. Si se paga dentro del mes de octubre se obtendrá un descuento del cinco por ciento (5%).

También se podrá obtener este descuento así: cancelando en dos cuotas; La primera cuota en el mes de octubre por el 50% del valor de la obligación; La segunda cuota en el mes de noviembre por el 50% del valor de la obligación. Si el contribuyente no cumple con los pagos en las fechas establecidas, recibirá el tratamiento con base en la fecha de pago de la última cuota, conforme lo establecen los numerales 5 del presente artículo.

5. Si se paga en el mes de noviembre y diciembre se paga la tarifa sin descuento, y el sujeto pasivo, no podrá diferir en cuotas el pago del impuesto.

6. A partir del 1 de enero de 2021 deberá pagar intereses de mora por la vigencia fiscal 2020, de forma igual a la establecida en el artículo 365 del Estatuto Tributario Nacional para el impuesto de Rentas y Complementarios, con base en la certificación expedida por la Superintendencia Financiera para el respectivo mes. Lo anterior sin perjuicio del cobro coactivo a que haya lugar” **(Se resalta la parte invocada como inválida).**

ARTÍCULO SEGUNDO: COMPILACIÓN. Ordenar al Ejecutivo municipal para que mediante acto administrativo debidamente motivado compile las normas de rentas y tributarias y las publique a dé a conocer a los contribuyentes en un término no mayor a noventa (90) días”

## **II.2.- LO DEBATIDO Y PROBLEMA JURÍDICO.**

La Gobernación de Boyacá sostiene que se debe declarar la invalidez parcial del artículo 1º del Acuerdo No. 016 del 29 de julio de 2020, por cuanto, ni en la exposición de motivos como en las ponencias de los trámites respectivos, se indicaron los costos fiscales de la iniciativa, así como tampoco se estableció si la misma es compatible con el MFMP de la vigencia fiscal 2020. También se genera violación al principio de irretroactividad tributaria. En cuanto tiene que ver con el artículo 2º, sostuvo que es inválido al haber ordenado la delegación para compilar normas en Decreto Ejecutivo y por transgresión del principio de unidad de materia.

Para el municipio de Tunja, las pretensiones de invalidez no tienen vocación de prosperidad, al sostener que los beneficios establecidos en el Acuerdo acusado no tienen efectos retroactivos, pues su aplicación se da desde la sanción y publicación. Igualmente, por cuanto, las metas de recaudo para el año 2020 superaban las de 2019, luego no se hacía necesario fuentes sustitutivas en el ingreso, porque los recaudos superaban las estimaciones programadas por el MFMP. Existe conexidad causal debido a la identidad entre el Acuerdo 035 de 2018, que adopta el estatuto tributario, y el Acuerdo 016 de 2020, que modifica un artículo de una norma sustantiva del impuesto predial.

Así las cosas, le corresponde a la Sala de Decisión determinar si la Corporación edilicia, durante el trámite de discusión y aprobación del Acuerdo No. 016 del 29 de julio de 2020, omitió efectuar el análisis del impacto fiscal de las disposiciones que otorgan beneficios tributarios y transgredió la prohibición de retroactividad tributaria. Igualmente, si desbordó su competencia al ordenar al Alcalde municipal la compilación de normas tributarias.

## **II.3.- LA SOLUCIÓN EN CONCRETO DEL PROBLEMA JURÍDICO.**

Las pretensiones de invalidez tienen vocación de prosperar, puesto que, tal como a continuación se justifica, y dado lo probado en el proceso, la falta de deliberación por parte del Concejo municipal de Tunja, respecto del impacto fiscal y de la compatibilidad de las normas que establecen la ampliación de beneficios por pronto pago del impuesto predial con el MFMP, implicó la trasgresión del artículo 7º de la Ley 819 de 2003. Aunado a que, no es procedente la

potestad compilatoria otorgada por el Concejo municipal al Alcalde para que expida decretos de naturaleza ejecutiva.

### **3.1. MFMP- Sostenibilidad financiera y fiscal.**

El artículo 334 de la Constitución Política establece que la dirección general de la economía está a cargo del Estado y determina que la sostenibilidad fiscal es un criterio de orientación de la función pública. El Acto Legislativo 03 de 2011 desarrolló el criterio de sostenibilidad fiscal, a partir de dos aristas principales. Primero, definió que el marco de la sostenibilidad fiscal (i) sirve como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho y (ii) orienta a las ramas y órganos del poder público, en un escenario de colaboración armónica. Segundo, al modificar el artículo 339 Superior, prescribió que (iii) el Plan de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo debe especificar los recursos requeridos para su ejecución y la de los presupuestos plurianuales en un marco de sostenibilidad fiscal; y, en concordancia con ello, previó (iv) que el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones debe elaborarse, presentarse y aprobarse dentro del marco de sostenibilidad fiscal.

Sobre el criterio de la sostenibilidad fiscal, la jurisprudencia constitucional ha determinado que se trata, por un lado, de un elemento instrumental o un medio y no un fin en sí mismo y, por el otro, que su alcance *"está dirigido a disciplinar las finanzas públicas, de manera tal que la proyección hacia su desarrollo futuro reduzca el déficit fiscal, a través de la limitación de la diferencia entre los ingresos nacionales y los gastos públicos"*. De modo que, la sostenibilidad fiscal es un *"criterio orientador, instrumental y adjetivo de la actuación de las ramas del poder (...) Tiene entonces una naturaleza exclusivamente instrumental que emplaza a las autoridades públicas a valorar, discutir y tomar las medidas que se requieran para evitar un desequilibrio entre los gastos e ingresos públicos que pueda afectar la vigencia de la cláusula de Estado Social"*<sup>1</sup>.

Con la expedición de la Ley 819 de 2003, el legislador adoptó *"normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal"*. En la exposición de motivos del proyecto de ley, se adujo que dicha iniciativa *"hace parte del conjunto de reformas estructurales que tienen como propósito mejorar la situación fiscal del país en el largo plazo y retornar la economía a una senda de crecimiento elevado y sostenido"*, que la aprobación de las medidas contempladas en el proyecto *"asegura que se mantenga la disciplina fiscal hacia el futuro"*, y que *"[e]s con este propósito que el Gobierno Nacional somete a consideración del*

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, sentencia C-110 de 2019.



*Congreso una propuesta para establecer unas reglas fiscales que limiten el déficit fiscal y garanticen la sostenibilidad de la deuda pública en el largo plazo”.*

Así, una de las medidas que el legislador previó en la citada Ley 819 de 2003 para alcanzar tales finalidades fue la adopción del Marco Fiscal de Mediano Plazo - MFMP, como un instrumento de planeación financiera que contiene un recuento del comportamiento de la economía en el año anterior. Establece las metas macroeconómicas anuales a un horizonte de 10 años y define la hoja de ruta para alcanzarlas, con base en análisis y proyecciones de las principales variables macroeconómicas. En concreto, la Ley 819 establece que el MFMP constituye un referente para la estructuración, discusión y aprobación del Presupuesto General de la Nación, y de cualquier otro proyecto de ley que contemple erogaciones con recursos públicos o beneficios tributarios.

Las entidades territoriales, en este caso el municipio, debe presentar al Concejo municipal, al mismo tiempo que se presenta el proyecto de presupuesto, el MFMP, para la toma de decisiones fiscales, el cual, como instrumento referencial presenta la tendencia futura de las finanzas de la entidad territorial, determina montos de ahorro, flujos de caja y situación fiscal.

Según el artículo 5º de la Ley 819 de 2003, el MFMP debe contener como mínimo, entre otras, una estimación del costo fiscal de las exenciones tributarias existentes en la vigencia anterior. Este último componente pretende dar cuenta del impacto que han tenido las decisiones adoptadas en vigencias anteriores, que impliquen exenciones tributarias, ya sean exenciones o incentivos tributarios, dando cuenta de los siguientes aspectos: monto de la exención o incentivos, plazo, beneficiarios, cumplimiento del objetivo por el cual se da la exención o incentivo, y revisión de su continuidad.

De otra parte, el artículo 7º ibídem precisa que el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley que contemple gastos o el otorgamiento de beneficios tributarios debe ser compatible con el MFMP. Igualmente, que, los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado, en el caso de las entidades territoriales por la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces. Expresamente indica la norma:

“ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS.  
En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley,

ordenanza o **acuerdo**, que ordene gasto o que **otorgue beneficios tributarios**, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

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."

Con ese fin *-hacer explícito el impacto fiscal-*, la Corte Constitucional indicó que, se instituyen tres exigencias aplicables al proceso legislativo: (i) A cargo del Congreso: incluir en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional para su financiamiento. (ii) A cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MinHacienda: rendir *-en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República-* su concepto sobre la consistencia del análisis de los costos fiscales, sin que resulte posible que dicho concepto se oponga al MFMP. (iii) Y a cargo del Gobierno: establecer en aquellos proyectos de ley cuya iniciativa le corresponda y que impliquen un gasto adicional o una reducción de ingresos, la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, según análisis y aprobación del MinHacienda.

Así entonces, la jurisprudencia constitucional ha delimitado el alcance del artículo 7º de la Ley 819 de 2003, indicando que, en atención a la naturaleza orgánica que ostenta, su contenido es relevante para juzgar la validez constitucional de la actividad del Congreso. Igualmente, esa regulación impone un *"parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes"*<sup>2</sup>. En efecto, "un

---

<sup>2</sup> Sentencia C-315 de 2008.

*estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas”<sup>3</sup>.*

En tal sentido, en la sentencia C-110 de 2019, se constató que la jurisprudencia constitucional, relativa a la aplicación del artículo 7º de la Ley 819 de 2003, no provee una regla totalmente precisa acerca de la relación existente entre el cumplimiento de la carga del Congreso y el concepto del MinHacienda.

Así, se advirtió que, en algunas oportunidades, ha declarado la constitucionalidad de normas aprobadas por el Congreso al considerar que el incumplimiento de la obligación del MinHacienda por no emitir el concepto o formularlo de manera abstracta no afecta la validez de las decisiones del Congreso, si este último, a su vez, cumple su carga de valorar *-según los instrumentos a su disposición-* las incidencias fiscales de la iniciativa o afirma que el proyecto no tiene implicaciones presupuestales. Según esta aproximación, la inacción del Gobierno Nacional no desactiva las competencias del Congreso, pues ello equivaldría a un veto del ejecutivo. Esta regla, con algunas variantes específicas, puede desprenderse de las sentencias C-874 de 2005, C-502 de 2007, C-955 de 2007, C-315 de 2008, C-1139 de 2008 C-850 de 2009, C-662 de 2009, C-373 de 2010, C-625 de 2010<sup>4</sup>, C-154 de 2016, C-018 de 2018.

No obstante, en otras oportunidades ha sugerido que el incumplimiento por parte del Congreso de la carga de valoración de la incidencia fiscal no conduce necesariamente a la inconstitucionalidad cuando, a su vez, el MinHacienda no emite el concepto al que alude el artículo 7º de la Ley 819 de 2003. Esta regla puede derivarse, en principio, de las sentencias C-1197 de 2008, C-286 de 2009 y C-290 de 2009. Razón por la que, en la referida decisión y con el propósito de unificar la interpretación en esta materia, la Corte Constitucional precisó que:

---

<sup>3</sup> Sentencia C-315 de 2008.

<sup>4</sup> La Corte indicó que no bastaba que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público remitiera su concepto resultando necesario hacer un seguimiento adecuado del asunto. Señaló entonces: *“Vistas estas circunstancias, la Corte observa que el Gobierno Nacional, pese a haber formulado reparos de carácter general sobre el costo financiero de la implementación de este proyecto, no hizo un seguimiento particularmente activo sobre el recibo de tales observaciones, habiéndose limitado a reiterar, frente a cada paso del proceso legislativo, el sentido de las advertencias primeramente señaladas. Entonces, si bien es del caso reconocer que las cámaras legislativas no hicieron un análisis especialmente profundo de las glosas planteadas por el Ejecutivo, tampoco este último cumplió frente al Congreso la especial carga de argumentación y convicción que conforme a lo explicado le incumbía”.*

“(i) el Congreso tiene la responsabilidad -como lo dijo la sentencia C-502 de 2007 y con fundamento en el artículo 7 de la ley 819 de 2003- de valorar las incidencias fiscales del proyecto de ley. Tal carga (ii) no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal y las fuentes de financiamiento. Sin embargo, (iii) sí demanda una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales del proyecto de ley. En todo caso (iv) la carga principal se encuentra radicada en el MHCP por sus conocimientos técnicos y por su condición de principal ejecutor del gasto público. En consecuencia, (v) el incumplimiento del Gobierno no afecta la decisión del Congreso cuando este ha cumplido su deber. A su vez (vi) si el Gobierno atiende su obligación de emitir su concepto, se radica en el Congreso el deber de *estudiarlo y discutirlo.*”

Ahora bien, en el referido pronunciamiento, la Corte también precisó el alcance del control judicial cuando se aduce la violación de la sostenibilidad financiera y fiscal, concluyendo que se debe verificar si en el proceso de valoración, explicación y discusión en el Congreso de la medida se cumplieron condiciones mínimas de deliberación. Esta no puede tratarse solo de una “formalidad” o un “trámite”, sino que el Gobierno y el Congreso deberán, al amparo del principio de colaboración armónica, valorar de manera concreta, pública y clara los efectos fiscales que tienen sus decisiones. En tanto que, una deliberación deficitaria priva de todo contenido el carácter orientador del criterio de sostenibilidad fiscal, que, a pesar de no ofrecer referentes de validez material específicos, sí establece una pauta de acción al momento en que los órganos toman la decisión de aprobar o improbar medidas con algún impacto fiscal.

Por tanto, no corresponde al control judicial realizar valoraciones de la utilidad y oportunidad del gasto, ni comparar su cuantía con el MFMP, pues su tarea debe limitarse a verificar que, frente al impacto significativo de una medida en las finanzas públicas, tanto el Gobierno como el Congreso adopten especiales cautelas que permitan identificar de manera precisa (i) el alcance de las medidas que pretenden adoptarse, (ii) sus consecuencias concretas en la realización de los fines sociales del Estado y en la materialización de los derechos, y, finalmente, (iii) la forma de abordar dicho impacto responsablemente.

No obstante, dejó claro que, al Juez constitucional le era posible controlar, de forma excepcional, la validez de una medida determinada cuando los debates en el Congreso se apoyen en premisas o conclusiones evidentemente equivocadas, al punto de que la sostenibilidad fiscal pierda cualquier carácter orientador. Al igual que, estaba facultado para valorar con rigor variable el proceso deliberativo *-exigiendo mayor o menor precisión de la deliberación sobre las fuentes de financiamiento y sobre su impacto en las*

*finanzas públicas*- teniendo en cuenta, por ejemplo, el nivel de incidencia de la medida en las finanzas o los efectos que su aprobación o rechazo puede tener en la realización de los fines del Estado.

Esta interpretación del criterio de sostenibilidad fiscal *-fundada en una perspectiva principalmente deliberativa-* fue enunciada en la sentencia C-1197 de 2008, aplicada en la sentencia C-700 de 2010 y reiterada en las sentencias C-866 de 2010 y C-051 de 2018. Según señaló la segunda de ellas, al destacar la importancia de que el Congreso valore y discuta adecuadamente los planteamientos del Gobierno, *"sólo así se garantiza una correcta colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la necesaria estabilidad macroeconómica"*. En ese sentido, *"cumplida la carga que consagra el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, referida a la rendición del concepto del impacto fiscal a mediano plazo, surge para el Congreso la obligación de estudiar y discutir las razones presentadas por el ejecutivo"*; y, por ello, *"una omisión en el análisis de las razones aducidas por el Ministro implica un incumplimiento de una Ley Orgánica, la Ley 819 de 2003, y por tanto, deviene en su inconstitucionalidad"*.

### **3.2. El otorgamiento de potestad compilatoria a través de decretos de naturaleza simplemente ejecutiva.**

En la sentencia C-839 de 2008, la Corte Constitucional puso en evidencia, las múltiples dificultades y los problemas constitucionales que emergen del otorgamiento al gobierno, por parte del Congreso, de facultades de compilación normativa a través de decretos de naturaleza simplemente ejecutiva. Así, consideró que las dificultades son de diversa índole: (i) en primer lugar, por los problemas que suscitan en materia de competencia para el control material de las normas compiladas, al generar inseguridad jurídica al respecto; (ii) y de otra parte, por la posición que tales decretos tienen en el ordenamiento, ya que lo que se exige de ellos en materia de compilación, generalmente desborda las facultades que el Ejecutivo puede ejercer al dictar un acto administrativo de jerarquía inferior a las normas compiladas.

Para la Corte<sup>5</sup>, es compleja la distribución de competencias que generaba la práctica legislativa de conferir autorizaciones para compilar normas legales mediante decretos administrativos, en la medida que, con ello se puede contribuir eventualmente a la desarticulación de los sistemas de control constitucional de las leyes

---

<sup>5</sup> Sentencia C-508 de 1996.

o de los decretos leyes confiados a la Corte Constitucional, en oposición a lo establecido en el artículo 241 de la Carta. En efecto, destacó que la compilación de normas de superior jerarquía jurídica a través de actos administrativos puede favorecer el desvío del conocimiento material de preceptos de rango legal hacia otras autoridades distintas a las señaladas expresamente por la Carta, cuando son demandados por infringir la Constitución. Dicha dificultad fue expresada en la aludida sentencia mediante el siguiente interrogante: *"Como vemos, si bien el decreto compilador es en sí mismo ejecutivo, las disposiciones compiladas son normas legales, lo cual plantea un interrogante complejo: ¿A quién corresponde el conocimiento de las disposiciones compiladas como tales? ¿Al Consejo de Estado, por ser el decreto compilador de naturaleza ejecutiva? ¿O a la Corte Constitucional, por ser las normas compiladas de naturaleza legal?"*.

Se trata, según dijo la Corte, *"de una compleja distribución de competencias, derivada de la particular naturaleza de esos decretos compiladores, en virtud de la cual corresponde al Consejo de Estado conocer de las acusaciones que pongan en cuestión el decreto compilador como tal, por ejemplo, porque se considere que hubo vicios de forma en su expedición. Sin embargo, advirtió, no puede ese tribunal pronunciarse sobre los artículos y los contenidos normativos que integran tales decretos, pues se trata de normas legales, cuya competencia corresponde a la Corte Constitucional. Así las decisiones del Consejo de Estado sobre los decretos ejecutivos compiladores sólo recaerían sobre la compilación misma, sin que puedan afectar materialmente las normas legales que integran esos decretos, cuyo conocimiento estaría atribuido a la Corte Constitucional"*<sup>6</sup>.

En cuanto a las limitaciones derivadas de su nivel de jerarquía en el ordenamiento jurídico, la Corte consideró que, desde una perspectiva constitucional, la complejidad que ofrecen estos decretos administrativos compiladores se extiende a las serias limitaciones que su propio nivel de jerarquía ofrece en el ordenamiento y que repercute en el alcance de la compilación. Su condición de normas de rango inferior no puede alterar en modo alguno las disposiciones legales superiores que son objeto de compilación. A partir de la sentencia C-655 de 2007, la Corte adopta de manera específica y clara un criterio conforme al cual el legislador desconoce límites constitucionales al conferir al Gobierno atribuciones para compilar normas con fuerza de ley, a través de Decretos de naturaleza simplemente administrativa. En tal sentido señaló que: *"Si ello se pretende hacer mediante un "decreto compilatorio" sin fuerza material de ley, con fundamento en las atribuciones otorgadas por el Legislador al Gobierno en el artículo 53, salta a la vista que la disposición enunciada desconoce plenamente los límites constitucionales anteriormente resumidos"*.

---

<sup>6</sup> Ibidem.

De manera concluyente señaló: (i) que la compilación normativa a la que hace alusión la jurisprudencia constitucional es posible a través de decretos con fuerza de ley conforme a las reglas establecidas por la propia jurisprudencia, dado el rango de tales decretos en el ordenamiento; y (ii) que, en el caso de los decretos administrativos, ella no puede ejercerse válidamente a través de decretos administrativos sin rayar en la inconstitucionalidad.

### **3.3. Análisis y solución del caso concreto.**

#### **3.3.1 La situación fáctica acreditada.**

De conformidad con el material probatorio allegado a las diligencias, los siguientes son los hechos probados:

El 14 de Julio de 2020, el Alcalde de Tunja presentó ante el Concejo municipal la exposición de motivos del Acuerdo, *"por medio del cual se modifica el artículo 45 del acuerdo 035 de 17 de diciembre de 2018 estatuto de rentas del municipio de Tunja y se dictan otras disposiciones"*.

El 22 de julio de 2020, con fecha de recibido el mismo día, el Secretario de Hacienda de Tunja presentó ante el secretario general del Concejo municipal el documento en el que se indicó: *"en atención a la iniciativa municipal que busca modificar el artículo 45 del Acuerdo No 035 del 17 de diciembre de 2018, concerniente a la ampliación de beneficios por proto pago, por medio del presente escrito se adjunta en físico análisis fiscal que contempla los efectos del recaudo de los tributos de carácter municipal así como el estudio del marco fiscal de mediano y corto plazo. Dicho documento sirve de soporte para el proyecto de acuerdo y busca ser analizado y estudiado en la ponencia y respectivo debate"*.

Conforme con la certificación expedida por el secretario del Concejo de Tunja, el proyecto de Acuerdo No 016 surtió los dos debates reglamentarios, el 23 de julio de 2020, en la comisión Segunda o de presupuesto y de asuntos administrativos y presupuestales, y el 27 de julio de 2020 en plenaria. Para el 28 de Julio de 2020, los representantes de la Corporación edilicia presentaron ante el Alcalde municipal de Tunja el proyecto de Acuerdo No 016, *"Por medio del cual se modifica el artículo 45 del acuerdo 035 de 17 de diciembre de 2018 estatuto de rentas del municipio de Tunja y se dictan otras disposiciones"*, para su respectiva sanción y publicación. Razón por la que, el día 29 del mismo mes y año, fue sancionado.

El municipio de Tunja allegó documento de análisis fiscal denominado *"análisis fiscal de morosos como respuesta a la contingencia generada por"*

el covid-19”, elaborado por el Asesor Tributario de la Secretaría de Hacienda, del que se advierten las siguientes consideraciones:

“Ante la contingencia generada por el COVID-19, se espera una reducción en los ingresos propios relacionados con la recesión económica, que pueden alcanzar el 50% o más, y una reducción superior al 30% de los ingresos generados por el SGP. Esta crisis pone en una situación muy vulnerable al Municipios de Tunja, de un lado para poder habilitar recursos para la inversión social, y del otro lado, es muy alta la probabilidad de perder la categoría y de presentan un déficit muy grande para habilitar recursos para funcionamiento. Es urgente emprender una fuerte acción en materia financiera y estratégica para poder habilitar recursos.

Los ingresos tributarios son lo que menos crecen y pasan de \$75.112.646.935 en el 2016 a \$83.406.667.918 en el 2017, a \$104.001.133.523 en el 2018 y a \$108.755.113.707 en el 2019, creciendo para el periodo en un 44,79%. De hecho, los ingresos tributarios representan el 44% de los ingresos corrientes del Municipio para el año 2019. Mientras que los ingresos no tributarios son el 56%. Los impuestos más importantes son; El Impuesto predial que para el año 2019 alcanzó un recaudo de \$49.288.258.851 representando el 19,80% del total de los ingresos corrientes; El Impuesto de Industria y Comercio (...); La Sobretasa a la Gasolina (...); y el Impuesto de alumbrado público (...)

En cuanto tiene que ver con el impuesto predial se indicó expresamente:

“El Ingreso propio más importante del Municipio es Impuesto predial y el que tiene más impacto en los Ingresos Corrientes de Libre Destinación, básicos para financiar los gastos de Funcionamiento y algunos excedentes para Inversión.

Con un crecimiento medio de los morosos de 22,40% anual, se tiene que la tendencia al incremento de contribuyentes morosos es muy alta, y si no se controla este fenómeno se tiene que para el año 2020 tendremos 24329 morosos, en el año 2021 tendremos 29779 morosos, en el año 2022 tendremos 36450 morosos, y para el año 2023 tendremos 44615 morosos que representan el 49,21% del total de Contribuyentes. En este cálculo no se han proyectado los contribuyentes que se ven afectados por la crisis económica generada por la Pandemia del COVID-19, y que incrementarán en forma contundente las cifras estimadas en el estudio actual (...).

Esta gráfica no representa el aumento gradual, año por año, del no pago, la cual tiene un pendiente decrecimiento muy superior a la del número de morosos, lo que no hace denotar la gravedad del problema de la evasión. Esto claramente nos indica, como cada año dejan de pagar más contribuyentes, y como cada año, gradualmente se incrementa los valores, teniendo un crecimiento mucho mayor en los cuatro últimos años. Si analizamos este crecimiento acumulado, crece mucho más la pendiente de crecimiento de las obligaciones, mostrando la gravedad de la evasión del pago del impuesto, o del no pago de la obligación por impuesto predial, sin que la



administración tributaria hubiese tomando medidas para corregir este fenómeno.

Si se proyecta, los niveles de crecimiento del no pago, con la tasa media de los últimos 8 años de tendencia que es un incremento en el no pago del IPU del 62,60%, se tiene que el no pago de recursos alcanza la suma de 77.854 millones para el año 2020.

Así como están las cosas, es mayor el no pago, que los recursos que se reciben por este concepto o se esperan recibir.

### 1.3 EFECTO DEL COVID EN LOS RECAUDO DE LOS TRIBUTOS MAS DETERMINANTES EN TUNJA BOYACÁ 2018-2020

Para analizar este factor debemos tomar la tendencia del recaudo año a año, reflejado en los trimestres en que se rinden informes a la Contraloría. Adicionalmente, el impacto en el recaudo del primer trimestre fue muy alto, debido a que se inició la cuarentena por el COVID, el 20 de marzo de 2020, en plena época de pago de impuestos.

Para el segundo trimestre los aspectos van a ser mucho más dramáticos en el pago debido a que durante los meses de abril y mayo se presentó una total inactividad y cesaron de pagos por parte de los contribuyentes lo cual se va a ver reflejado en Las estadísticas que se presentan y proyectan.

Como respuesta a esta crisis fue aprobado el Acuerdo 003 de 2020 que amplió los plazos para el pago del impuesto predial, así: (...)

Debido a la crisis, no hay recursos disponibles para el pago, razón por la cual se es muy probable que los recaudos con las tendencias históricas solo se normalicen hasta el final de año. (...)

Por esta razón para el impacto fiscal se hace necesario establecer el comportamiento histórico y la periodicidad de los pagos, para determinar y proyectar matemáticamente el escenario que le espera al Municipio de Tunja, inicialmente para el año 2020 y residualmente para el año 2021.

Para el impuesto predial, se toma como referencia todos los ingresos los apropiados del impuesto predial para la vigencia, a los cuales se le suman a los ingresos de vigencias anteriores y los cobros por intereses, todo esto con el propósito de unificar la información como la consolida la Contraloría General de la República.

Primero se analiza el comportamiento de los recaudos del primer trimestre de los últimos tres años (2018-2019 y 2020) y se establece la curva de crecimiento y las diferencias para los años en cuestión de los tributos más importantes y que afectan los ingresos corrientes de libre destinación de Tunja. (...)

Para el año 2018 el recaudo por IPU del primer trimestre fue de \$23.028.314.415 de los \$38.216.772.925 proyectados, es decir que solo en el primer trimestre se alcanzó un recaudo de 60,26% del total esperado a recaudar, quedando pendiente un recaudo de casi el 40% para el resto del año. Para el año 2019 de los \$50.941.552.243 apropiados, en el primer trimestre se recaudaron \$33.058.548.398 que corresponde al 64,90% del total del recaudo, es decir, que se esperaba recaudar en los 9 meses restantes el 35,10%. Para los años anteriores al 2020 la media de recaudo del

trimestre es superior al 60% del total. Para el año 2020 se apropiaron \$52.762.520.941 de los cuales se recaudaron a la fecha \$25.426.382.385 que representan el 48,19% del total esperado, es decir, que se debe recaudar el 51,81% en los meses restantes, dejándose de recaudar un -23,09% con relación al año anterior.  
(...)

Para el predial se establece que se dejaron de recaudar - \$7.632.166.013, es decir se redujo el recaudo en un 30,85% para el periodo. (...)

Graficando el comportamiento de los Ingresos se tiene que impuesto predial incrementa en recaudo para el año 2019 por causa de la actualización, pero su recaudo cae para este trimestre: (...)

No obstante, los recaudos por Impuesto predial son muy inciertos para los meses siguientes debido a la grave recesión. (...)

Del total de recaudo del impuesto predial un 44% se recauda en el primer trimestre, un 44% en el segundo trimestre, un 5% en el tercer trimestre y un 7% en el último trimestre. Para este año los dos primeros trimestres son los más determinantes.

Para el año 2019, el comportamiento del impuesto predial y del industria y comercio son similares a los del año 2018, presentando los picos más altos en los dos primeros trimestres.

Con base en este comportamiento se realiza la primera proyección matemática para el 2020, observando el recaudo del primer trimestre. Se toma como parámetro de distribución, la media del recaudo por trimestre del último año, ya que la tendencia y los picos son los mismos en los dos años. Es decir, si en el año 2019 se recaudó el 68% del total del impuesto predial, se espera que se recaude un porcentaje similar para el 2020.

De esta manera la diferencia en porcentaje de recaudo del 2020 que es un esperado del 68% del total, nos permite establecer un indicador de déficit, que para el caso del predial nos permite establecer que se dejó de recaudar un -23,09% en ese trimestre, el cual se toma como la tendencia de desviación para los trimestres siguientes.

En términos generales, se establece como el debido recaudar el mismo porcentaje de recaudo para cada tributo del año 2019, el cual al compararse con el recaudo total del primer trimestre nos arrojó un deficit de recaudo acumulado del orden de los 15 mil millones.

Así las cosas, se proyectó para el año 2020 unos ingresos corrientes de Libre Destinación por la suma de \$93.605.671.627,62, no obstante, con base en estos cálculos, el Municipio va a presentar un menor recaudo de - \$27.027.647.661 el cual representa un déficit del 28,87% del presupuesto del sector, sin estimar el impacto residual en la economía y su efecto en los ingresos del Municipio.

Esto implica tomar medidas urgentes para mitigar el impacto generado.

#### 1.4 ANÁLISIS PREVIO DEL EFECTO FISCAL

Metodología para la medición del impacto fiscal de los gastos tributarios en los impuestos predial unificado y de industria y comercio del Ministerio de Hacienda.

Con respecto a las metodologías específicas para calcular el ingreso renunciado, éstas dependerán del tipo de costo tributario que se va a estimar y de la información disponible en cada caso. La experiencia de los países muestra que en general es necesario recurrir a una amplia variedad de métodos. Sin embargo, atendiendo a las características comunes que se observan entre ellos, es posible distinguir cuatro tipos metodológicos: (...)

Estimaciones con estadísticas agregadas: Estas metodologías consisten en la realización de operaciones aritméticas simples sobre estadísticas agregadas, obtenidas principalmente de las declaraciones de impuestos, pero también de otras fuentes como las cuentas nacionales. Este enfoque es apropiado sobre todo cuando el costo del gasto tributario es una proporción simple del total de transacciones.

Es el caso, por ejemplo, de las exenciones del impuesto predial. Si se dispone de una estadística con el monto de los avalúos exentos, el ingreso renunciado se estimaría como el monto agregado del avalúo exento multiplicado por la tasa del impuesto. También es adecuado usar este método para estimar el ingreso renunciado por la aplicación de tasas reducidas, empleando simplemente regla de tres sobre la recaudación efectiva de la respectiva tasa.  
(...)

A la luz del tipo de costos tributarios que los municipios pueden otorgar a sus contribuyentes, de la información de que disponen actualmente, o de la que es probable que dispongan en un futuro cercano, y de la simplicidad requerida para los cálculos, se estima razonable recomendar la realización de estimaciones basadas en estadísticas agregadas.

#### 1.4.2 Exenciones

(..)

#### 3.2.2. Tarifas reducidas

(...)

#### 3.2.2. Contexto para el análisis del caso por descuentos

Al analizar las tendencias del recaudo se tiene el siguiente comportamiento para el impuesto predial para el año 2020:

Se establece que las metas de recaudo para el año 2020 superan los recaudos efectivos del 2019, lo que nos permite establecer claramente que a pesar del COVID los recaudos se van a alcanzar y superar, básicamente determinado este comportamiento por el impacto de la aplicación del decreto Legislativo 678 de 2020 donde se concedieron beneficios a los contribuyentes morosos en la reducción de intereses en un 100% y la reducción en el pago del Capital en un 20%. Se tiene un recaudo superior en \$576.978.807, lo que nos permite establecer el cumplimiento de las metas de recaudo para el impuesto predial, que fueron establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Esta afectación a vigencias anteriores tiene un efecto directo en el recaudo de la vigencia 2020, la cual, está directamente relacionado con los demás recaudos, ya que deben cancelar todos los años, incluyendo los anteriores en mora y el año 2020, que no está en mora. (...)

Analizando el comportamiento de los contribuyentes obligados se tiene que para el año 2019 los contribuyentes que entran en morosidad en el año 2020 alcanzan la suma de 24.329 morosos, los cuales, proyectando la tendencia matemática se espera que sean 29779 en el año 2020 que alcancen la morosidad para el año 2021.

Al verificar la ejecución de ingresos para el impuesto predial a 30 de Junio de 2020 se tiene que se alcanza la suma de 25501 contribuyentes morosos, lo que quiere decir que se tiene una disminución real de morosos de 4278, razón por la cual, al ajustar los plazos de los beneficios por pronto pago, para la vigencia fiscal de 2020, no se presenta una reducción de los ingresos por el beneficio, ya que los recaudos superan los estimados establecidos y en presupuesto de ingresos predial y por tanto no afecta el indicador establecido en el marco fiscal de mediano plazo."

Por su parte, el Secretario de Hacienda indicó en el oficio No 1.4.1-7-2 0603 de 15 de junio de 2021, expedido con ocasión del auto de mejor proveer de 8 de junio de 2021, que la iniciativa de ampliación del término de descuento del pago del IPU establecida en el Acuerdo Municipal No. 016 era compatible con el MFMP, pues así fue indicado en el análisis fiscal realizado por el Asesor Tributario de la Secretaría de Hacienda, en que se precisó que las metas de recaudo para el año 2020 superaron ampliamente los recaudos efectivos del 2019. Refirió que si bien, el referido análisis fiscal no fue acreditado de forma literal en la exposición de motivos del proyecto de Acuerdo, si fue incorporado en el documental anexo a la iniciativa presentada ante el Concejo de Tunja, tal y como consta en el oficio No. 1.4.1-558 del 22 de julio de 2020.

El Secretario del Concejo municipal de Tunja allegó informe en el que se pronunció acerca de si en los debates surtidos al proyecto de Acuerdo No. 016 se estudiaron y discutieron las incidencias del costo fiscal y las fuentes de financiamiento y si el mismo era compatible con el MFMP. Expresamente indicó:

"... me permito señalar a su honorable despacho que la manera como trabaja el Concejo Municipal en Proyectos de Acuerdo es la siguiente:

Como primera medida se realiza un estudio preliminar, en una sesión plenaria donde la Secretaría de Hacienda explica de manera suscita a que se refiere el proyecto con todos sus respectivos soportes y de ahí se genera una discusión dentro de la plenaria. Posteriormente viene la sesión de comisión, que para el caso que nos ocupa es la Comisión Segunda de Presupuestos y Asuntos Administrativos donde se discute y se aprueba en primer debate el Proyecto de Acuerdo,

surtido este trámite pasa a segundo debate en sesión plenaria, a cada una de las sesiones es invitada la administración municipal con el objeto de absolver dudas y o preguntas que puedan surgir a cada uno de los señores concejales. Respecto del tema del marco fiscal mediano plazo, la administración municipal adjunto un documento el 22 de julio de 2020 en Secretaría General de esta honorable corporación, donde se explica y se hace el análisis correspondiente de todo lo que tiene que ver con el marco Fiscal a mediano plazo.”

De igual forma, allegó informe de Comisión Segunda de Presupuestos y Asuntos Administrativos dentro del Proyecto de Acuerdo No. 018 de 2020, del día 26 de julio de 2020. Así como el Acta No. 140 de la Sesión Plenaria llevada a cabo el día 27 de julio de 2021.

Entre tanto, la auxiliar de recepción del concejo municipal de Tunja allegó los audios titulados "facebook227, facebook230 y facebook450”.

### **3.3.2. Solución caso concreto.**

Como se indicó en precedencia, son cuatro (4) los cargos formulados por la Gobernación para declarar la invalidez parcial del Acuerdo No. 016 del 29 de julio de 2020. En cuanto tiene que ver con la invalidez del artículo primero, se señaló que con ocasión de los descuentos por pronto pago del IPU para los meses de enero a julio, en los que se contempla los descuentos del 20% y del 15%, indicados en los numerales 1 y 2 del referido artículo, ni en la exposición de motivos ni en las ponencias de los trámites respectivos, se indicaron los costos fiscales de la iniciativa, así como tampoco, se estableció si la misma era compatible con el MFMP de la vigencia fiscal 2020, aunado a que, vulnera la irretroactividad de la ley tributaria.

Con la finalidad de ilustrar la invalidez invocada respecto del artículo 1º, es necesario tener en cuenta los argumentos de defensa presentados por el municipio de Tunja, en los que se indica que el Acuerdo 035 de 2018 sufrió 3 reformas, con las que se variaron los plazos para el pago del IPU, ilustrados así en la siguiente tabla:

Acuerdo 035 del 17 de diciembre de 2018. Estatuto de rentas del municipio de Tunja	Acuerdo 003 de 31 de marzo de 2020	Acuerdo 011 del 30 de mayo de 2020	Acuerdo 016 del 29 de julio de 2020  (Acuerdo acusado)
	ARTÍCULO PRIMERO: Modificar el artículo 45 del Acuerdo 035 de 2018 y quedará así:	ARTÍCULO PRIMERO: Modificar el artículo 45 del Acuerdo 035 de 2018 y quedará así:	ARTÍCULO PRIMERO: Modificar el artículo 45 del Acuerdo 035 de 2018 y quedará así:

ARTÍCULO 45. BENEFICIOS POR PRONTO PAGO. Se conceden en favor de los contribuyentes los siguientes beneficios por pronto pago del Impuesto Predial Unificado:	ARTÍCULO 45. BENEFICIOS POR PRONTO PAGO. Se conceden en favor de los contribuyentes los siguientes beneficios por pronto pago del Impuesto Predial Unificado:	ARTÍCULO 45. BENEFICIOS POR PRONTO PAGO. Se conceden en favor de los contribuyentes los siguientes beneficios por pronto pago del Impuesto Predial Unificado:	ARTÍCULO 45. BENEFICIOS POR PRONTO PAGO. Se conceden en favor de los contribuyentes los siguientes beneficios por pronto pago del Impuesto Predial Unificado:
1. Si se paga dentro de los meses de <b>enero, febrero y marzo</b> , se obtendrá un descuento del <b>veinte por ciento (20%)</b> .	1. Si se paga dentro de los meses de <b>enero, febrero, marzo, abril, y mayo</b> se obtendrá un descuento del <b>veinte por ciento (20%)</b> .	1. Si se paga dentro de los meses de <b>enero, febrero, marzo, abril, mayo y junio</b> se obtendrá un descuento del <b>veinte por ciento (20%)</b> .	1. Si se <u>paga dentro de los meses de <b>enero, febrero, marzo, abril, mayo y junio</b></u> se obtendrá un descuento del <b>veinte por ciento (20%)</b> .
2. Si se paga dentro de los meses de <b>abril y mayo</b> se obtendrá un descuento del diez por ciento (10%).	2. Si se paga dentro de los meses de <b>junio y julio</b> se obtendrá un descuento del diez por ciento (10%).	2. Si se paga dentro del mes de <b>julio</b> se obtendrá un descuento del diez por ciento (10%).	2. <u>Si se paga dentro de los meses de <b>julio y agosto</b></u> se obtendrá un descuento del <b>quince por ciento (15%)</b> .
3. Si se paga dentro de los meses <b>junio y julio</b> se obtendrá un descuento del <b>cinco por ciento (5%)</b> .	3. Si se paga dentro de los meses <b>agosto</b> se obtendrá un descuento del <b>cinco por ciento (5%)</b> .	3. Si se paga dentro de los meses <b>agosto</b> se obtendrá un descuento del <b>diez por ciento (10%)</b> .	3. Si se paga dentro de los meses <b>septiembre</b> se obtendrá un descuento del <b>diez por ciento (10%)</b> .
4. Si se paga en el mes de <b>agosto</b> , se paga la tarifa <b>sin descuento</b> .	4. Si se paga en el mes de <b>septiembre</b> , se paga la tarifa <b>sin descuento</b> .	4. Si se paga en el mes de <b>septiembre</b> , se paga la tarifa <b>sin descuento</b> .	4. Si se paga dentro del mes <b>octubre</b> se obtendrá un descuento del <b>cinco por ciento (5%)</b> .  (Se subraya la parte invocada como inválida)

Es decir, conforme al primer ordinal del Acuerdo 016 de julio de 2020 y respecto del Estatuto de rentas del municipio de Tunja, se adicionan con el descuento del 20% los pagos efectuados en los meses de abril, mayo y junio. Entre tanto, se establece un descuento del 15% para los meses de julio y agosto. De igual forma, se tiene que, el descuento del 10% corresponderá a los pagos efectuados en el mes de septiembre y, en octubre, el descuento será del 5%.

Para la Sala, conforme al material probatorio que integra las diligencias, debe declararse la invalidez del artículo primero del Acuerdo acusado, por las siguientes razones:

Se tiene que el Alcalde municipal de Tunja, el 14 de julio de 2020, presentó ante la Corporación edilicia el proyecto de Acuerdo a través del cual se modifica el artículo 45 del Acuerdo 035 de 17 de diciembre de 2018, *estatuto de rentas del municipio de Tunja y se dictan otras*

*disposiciones*. Específicamente, el objeto del Acuerdo es conceder en favor de los contribuyentes beneficios por pronto pago del IPU. Es decir que, al corresponder a un Acuerdo que otorga beneficios tributarios, conforme al artículo 7º de la Ley 819 de 2003, debía hacerse explícito el impacto fiscal de las disposiciones que concederían los beneficios tributarios de descuento por pago, aunado a que, debía determinarse si dicha medida era compatible con el MFMP.

Tal como lo señaló el secretario del Concejo municipal, el 17 de julio de 2021, se llevó a cabo un estudio preliminar por parte de la Secretaría de Hacienda, en el que se explicó de manera sucinta el objeto del proyecto. Escuchada la intervención<sup>7</sup> efectuada por el Secretario de Hacienda, se advierte que, no se hizo alusión del impacto fiscal de las normas que establecen el descuento, ni tampoco se mencionó si estas eran compatibles con el MFMP, en la medida que, la disertación presentada se fundó, de manera exclusiva, respecto a las fechas y los porcentajes de descuento que se implementarían con el Acuerdo.

Concordante con lo anterior, se tiene que, hasta el 22 de julio de 2020, el Secretario de Hacienda radicó ante la Corporación Edilicia el documento denominado "*análisis fiscal que contempla los efectos del recaudo de los tributos de carácter municipal, así como el estudio del marco fiscal de mediano y corto plazo*", en atención a la iniciativa municipal de modificar el artículo 45 del Acuerdo No 035 del 17 de diciembre de 2018, concerniente a la ampliación de beneficios por pronto pago.

El 23 de julio de 2020, ante la Comisión Segunda de Presupuestos y Asuntos Administrativos, se discutió y se aprobó, en primer debate, el Proyecto de Acuerdo. Acorde con el informe de comisión, así como del audio de la Sesión de Plenaria<sup>8</sup>, en el que se puso de presente a los concejales la actuación surtida ante la Comisión Segunda, es dable señalar que, tampoco se discutió el impacto fiscal de las normas ni se mencionó si estas eran compatibles con el MFMP. Situación que fue reiterada el 27 de julio de 2020, ante la Sesión Plenaria, en la medida que, atendida en su integridad la sesión, no se advirtió, por parte de los concejales, reparo alguno frente al tema del impacto fiscal de las normas. Pese a que, para esa fecha, ya había sido radicado el análisis fiscal referido -**22 de julio de 2020**- ante la Secretaría del Concejo municipal.

---

<sup>7</sup> Minuto 7:38 en adelante.

<sup>8</sup> Minuto 10:43 de la sesión.

De manera que, si bien la Secretaría de Hacienda de Tunja efectuó un análisis del impacto fiscal de las normas que contemplaban el descuento del pago del impuesto predial, en el que determinó que *"al ajustar los plazos de los beneficios por pronto pago, para la vigencia fiscal de 2020, no se presenta una reducción de los ingresos por el beneficio, ya que los recaudos superan los estimados establecidos y en presupuesto de ingresos predial y por tanto no afecta el indicador establecido en el marco fiscal de mediano plazo"*; lo cierto es que, la corporación edilicia NO cumplió con la carga especial de valoración, explicación y discusión de las incidencias fiscales de la medida presentada por el ejecutivo.

La Corte Constitucional ha señalado que, *"la obligación que recae en el Congreso es la de **estudiar y discutir el contenido del informe presentado por el ejecutivo**, sin que ello signifique que las razones aducidas deban ser necesariamente acogidas por las células legislativas"*. En consecuencia, *"las mismas **deberán ser analizadas** y podrá el legislativo admitirlas o rechazarlas"*. Si bien la jurisprudencia constitucional no ha impuesto una obligación general de deliberación, en tanto se trata principalmente de una posibilidad de las corporaciones de elección popular<sup>9</sup>, cuando el ejecutivo formule observaciones frente a un proyecto de ley debido a la incidencia fiscal de una iniciativa, surge un requerimiento de deliberación que se concreta en la obligación de estudiarlas y discutir las.

Como ya se indicó, no corresponde al control judicial realizar valoraciones de la utilidad y oportunidad del gasto, ni comparar su cuantía con el MFMP, en la medida que, corresponde estudiar el eventual desconocimiento del criterio de sostenibilidad fiscal, asegurando que el debate en la Corporación de elección popular haya permitido identificar el impacto de la medida en las finanzas públicas. Pues existe en cabeza de la referida Corporación, la obligación de propiciar y desarrollar una deliberación específica y explícita sobre el impacto fiscal de la reforma propuesta, que aborde los costos fiscales de la iniciativa, su compatibilidad con el MFMP y las posibles fuentes de financiación.

En tal sentido, es de tener en cuenta que, tal como lo ha indicado la Corte Constitucional, las características de la deliberación revisten una importancia significativa dado que no puede tratarse solo de una "formalidad" o un "trámite", sino que el Ejecutivo y el órgano popular deberán, al amparo del principio de colaboración armónica, valorar de manera concreta, pública y clara los efectos fiscales que tienen sus decisiones. Solo así, podrán protegerse los fines sustantivos que se adscriben a la democracia deliberativa, de manera concurrente y coordinada, en desarrollo del principio de colaboración armónica

---

<sup>9</sup> Sentencia C-332 de 2017.



reconocido en el artículo 113 de la Constitución, debiendo tomar en serio las obligaciones en esta materia, porque su respeto promueve la democracia, aunado a que, son quienes tienen la responsabilidad principal de fijar los gastos para la realización de los fines esenciales del Estado y la forma en que ellos deben ser cubiertos.

Por lo tanto, la falta de deliberación por parte del Concejo municipal de Tunja respecto del impacto fiscal y de la compatibilidad de las normas que establecen la ampliación de beneficios por pronto pago del impuesto predial con el MFMP, implicó la trasgresión del artículo 7º de la Ley 819 de 2003. Se reitera que, una vez cumplida la carga que consagra la norma, en cabeza del ejecutivo, referida a la rendición del concepto del impacto fiscal a mediano plazo, surge, para la Corporación edilicia, la obligación de estudiar y discutir las razones presentadas por el ejecutivo. En consecuencia, la omisión en el análisis de las razones aducidas por la Secretaría de Hacienda implica un incumplimiento de la Ley Orgánica, y, por tanto, deviene en la invalidez integral del artículo primero del Acuerdo acusado.

Es del caso precisar que, si bien el control de validez constitucional de un Acuerdo acusado de desconocer la sostenibilidad fiscal debe encaminarse a verificar si en el proceso de valoración, explicación y discusión en la corporación de elección popular se cumplieron condiciones mínimas de deliberación, no puede desconocerse que, excepcionalmente, en casos como el presente, es viable controlar la validez de una medida, en atención a la incidencia de esta, en las finanzas o los efectos que su aprobación o rechazo puede tener en la realización de los fines del Estado. En efecto, las disposiciones que concretan los contenidos constitucionales de la sostenibilidad fiscal constituyen un valioso mecanismo de protección, al asegurar que, las decisiones más importantes sobre la destinación de los recursos públicos se adopten de manera responsable, con el fin de que contribuyan efectivamente a la realización de los fines del Estado previstos en el artículo 2º de la Carta y, en particular, que aseguren la realización efectiva de los derechos constitucionales que en ella se reconocen.

En el presente caso, como con el Acuerdo No 016 de julio de 2020 se modifica el artículo 45 del Acuerdo 035 de 2018, en el sentido de conceder en favor de los contribuyentes beneficios por pronto pago del IPU, en los que se incrementaron los meses y el valor de los descuentos a pagar, necesariamente, dicha medida trae como consecuencia un impacto fiscal en las finanzas del municipio, siendo necesario declarar, en su integridad, la invalidez del artículo primero.

Ahora bien, de otra parte, se alega la invalidez del artículo primero del Acuerdo No 016, al considerar que, las disposiciones que lo integran vulneran el principio de irretroactividad tributaria. No obstante, y al prosperar la invalidez integral del artículo con fundamento en la transgresión a la Ley 819 de 2003, resulta inane un pronunciamiento de fondo respecto del referido principio, en la medida que, cualquier discusión que se haga al respecto no tendrá repercusión alguna.

Los reparos formulados en contra del artículo segundo indican que, no era procedente la delegación para compilar normas en Decreto Ejecutivo, situación que generó vulneración del principio de Unidad de materia, siendo que, el título es disímil a lo establecido en el articulado. Al respecto, el referido artículo dispuso: "*COMPILACIÓN. Ordenar al Ejecutivo municipal para que mediante acto administrativo debidamente motivado compile las normas de rentas y tributarias y las publique y dé a conocer a los contribuyentes en un término no mayor a noventa (90) días*".

Como se indicó, la jurisprudencia constitucional ha advertido dos dificultades frente al otorgamiento de la potestad compilatoria a través de decretos de naturaleza simplemente ejecutiva. En primer lugar, los inconvenientes que se generan en materia de competencia para el control material de las normas compiladas, generando inseguridad jurídica al respecto y, de otra parte, por la posición que tales decretos tienen en el ordenamiento, ya que, lo que se exige de ellos, en materia de compilación, generalmente, desborda las facultades que el Ejecutivo puede ejercer al dictar un acto administrativo de jerarquía inferior a las normas compiladas.

De expedir el ejecutivo un acto administrativo en el que se compilen las normas de rentas y tributarias, función atribuida constitucional y legalmente al concejo municipal, generaría la desarticulación de los sistemas de control confiados a los tribunales administrativos en única instancia (numeral 2º artículo 151 CPACA, modificado por la Ley 2080 de 2021) y a los jueces administrativos en primera instancia (numeral 1º artículo 155 CPACA, modificado por la Ley 2080 de 2021). Es decir, que podría favorecer el desvío del conocimiento material de las observaciones que formulen los gobernadores acerca de la constitucionalidad y legalidad de los Acuerdos municipales hacia otras autoridades distintas a la señalada - tribunales administrativos- expresamente en el CPACA, debido a la naturaleza misma del decreto compilatorio.

Al tiempo que, siendo una decisión proveniente de la Corporación municipal, es evidente que se desborde la competencia del Ejecutivo al proferir un acto administrativo de menor jerarquía respecto de las

normas que se compilan, es decir que, la condición de normas de rango inferior *-decretos de naturaleza simplemente administrativa-*, no pueden alterar, en modo alguno, las disposiciones que son objeto de compilación *-acuerdos municipales-*. De manera que, la ordenada al alcalde municipal, en el artículo segundo del Acuerdo No 016 de 2020, de expedir un acto administrativo que compile las normas de rentas y tributarias resulta inconstitucional. Así entonces, al prosperar dicho cargo, resulta innocuo estudiar el argumento relacionado con la trasgresión del principio de unidad de materia.

En cuanto tiene que ver con la infracción del artículo 82 de la Ley 136 de 1994<sup>10</sup>, se tiene que, el Acuerdo No 016 de julio de 2020, fue sancionado por el Alcalde el día 29 del mismo mes y año, siendo enviado para la revisión jurídica a la gobernación el 5 de agosto de 2020, es decir, dentro de los cinco (5) días siguientes a la sanción, como lo establece la norma en comento.

Finalmente, respecto a la falta de certificación de la publicación del Acuerdo por parte del Personero municipal, en la forma establecida en el numeral 9º del artículo 24 de la Ley 617 de 2000, al haber sido efectuada por la oficina Asesora de Comunicaciones y Protocolo de la Alcaldía, esta Sala de Decisión considera que, en aplicación de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, lo trascendente es que, se cumpla en debida forma la etapa de publicación de los Acuerdos, al punto que, el artículo 81 de la Ley 136 de 1994 no estipula dicho trámite a cargo de una autoridad específica.

Con fundamento en lo expuesto, la Sala declarará la **INVALIDEZ POR ILEGALIDAD** del Acuerdo No. 016 del 29 de julio de 2020, expedido por el Concejo municipal de Tunja.

### **III. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### **FALLA:**

---

<sup>10</sup> "ARTÍCULO 82.- Revisión por parte del Gobernador. Dentro de los cinco (5) días siguientes a la sanción, el alcalde enviará copia del acuerdo al gobernador del departamento para que cumpla con la atribución del numeral diez (10) del Artículo 305 de la Constitución. La revisión no suspende los efectos de los acuerdos."

**PRIMERO.** Declarar la **INVALIDEZ POR ILEGALIDAD** del Acuerdo No. 016 del 29 de julio de 2020, "*POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 45 DEL ACUERDO 035 DEL 17 DE DICIEMBRE DE 2018 ESTATUTO DE RENTAS DEL MUNICIPIO DE TUNJA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*", expedido por el Concejo municipal de Tunja.

**SEGUNDO.** Como consecuencia de la declaración de invalidez parcial del Acuerdo No. 016 del 29 de julio de 2020, **QUEDAN SIN EFECTO**, en lo pertinente, los actos administrativos que hubieren desarrollado directamente los contenidos del referido artículo del Acuerdo en cita.

**TERCERO.** Ordenar que por Secretaría se comuniquen esta determinación a la Gobernación de Boyacá, al presidente del Concejo, al Alcalde y al Personero Municipal de Tunja - Boyacá.

**CUARTO.** Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente dejando las constancias del caso.

*El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en Sala Virtual de la fecha.*

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*(Firmado electrónicamente en SAMAI)*

**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**

Magistrado

*(Firmado electrónicamente en SAMAI)*

**LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA**

Magistrado

*(Firmado electrónicamente en SAMAI)*

**JOSÉ ASCENSIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**

Magistrado

**Constancia:** "La presente providencia fue firmada electrónicamente por los Magistrados integrantes de la Sala en la Plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA".

LLRG