



## *Tribunal Administrativo de Boyacá*

### *Sala Plena*

*Magistrada Ponente: Clara Elisa Cifuentes Ortiz*

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

#### **Acuerdo No. 004 de 31 de marzo de 2020**

Medio de Control: Control inmediato de legalidad

Autoridad: **Concejo Municipal de Ramiriquí**

Expediente: 15001-23-33-000-2020-00594-00

De conformidad con los artículos 185 y 187 de la Ley 1437 de 2011, procede la Sala Plena de este Tribunal a proferir sentencia de única instancia en el proceso de la referencia.

#### **I. ANTECEDENTES**

##### **I.1. Trámite:**

El Gobierno Nacional expidió el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 y declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, en adelante EESE, en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario, contados a partir de su expedición.

En virtud de la expedición ese decreto, el Tribunal Administrativo de Boyacá expidió la Circular No. 03 del 24 de marzo de 2020 y requirió a las autoridades departamentales y municipales ubicadas dentro del Distrito Judicial de Boyacá para que remitieran los actos administrativos proferidos en desarrollo de la mencionada declaratoria y las que en futuro se decreten, a efecto de ejercer el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 136 del CPACA y 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994). En acatamiento de lo anterior, el **Concejo Municipal de Ramiriquí** remitió el **Acuerdo No. 004 de 31 de marzo de 2020** por medio de mensaje de datos.

##### **I.2. Auto que avoca conocimiento (Archivo No. 5):**

Mediante auto proferido el 29 de abril de 2020, el Despacho resolvió, entre otras cosas, (i) avocar para control inmediato de legalidad en única instancia el **Acuerdo**

**No. 004 de 31 de marzo de 2020** expedido por el **Concejo del Municipio de Ramiriquí** y (ii) ordenar que, dentro del término de cinco días, se remitieran los antecedentes administrativos de dicho acto. Así mismo, que el Presidente del Concejo Municipal de Ramiriquí rindiera un informe sobre los motivos que justifican la necesidad de ampliar los plazos para el pago con beneficios tributarios del impuesto predial en el ente territorial.

### **I.3. Intervenciones:**

#### **I.3.1. Presidente del Concejo Municipal de Ramiriquí: (Archivo No. 11)**

Sostuvo que el virus Covid-19 ha tenido un impacto negativo en la economía de las familias ramiriquenses, máxime porque la mayoría derivan su fuente de ingresos de actividades informales que dependen del día a día y de actividades del campo que, igualmente, se han visto afectadas ante la escasa comercialización de productos del agro.

Que, ante la calamidad demostrada, la corporación debía tomar medidas que permitieran al municipio seguir recaudando dineros por concepto de impuesto predial y dar la posibilidad a los habitantes del municipio a pagar dichos tributos, sin constituirse en mora por el pago de las obligaciones. Finalmente, sostuvo que “tiene un doble propósito, por una parte dar la posibilidad de pago de impuesto predial sin constituirse en mora a los contribuyentes, pues el no pago se debe a un caso fortuito, que ha irrumpido en el mundo y la sociedad para contraer la economía mundial, situación a la cual nuestro municipio no es ajeno, por tal motivo el acuerdo municipal 004 de 2020 permite seguir recaudando impuestos para el sostenimiento del fisco municipal sin afectar los recursos públicos y ayudando a los ramiriquenses.”

#### **I.3.2. Ciudadanía:**

Dentro del término concedido en virtud del numeral 2º del artículo 185 del CPACA, ningún ciudadano presentó escrito de intervención.

#### **I.4. Concepto del Ministerio Público: (archivo No. 14)**

El señor Procurador 45 delegado ante este Tribunal, opina que “el examen de legalidad del Acuerdo 004 del 31 de marzo de 2020, expedido por el Concejo Municipal de Ramiriquí,

*no puede llevarse a cabo dentro del medio especial de control previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 y, como consecuencia, dictar sentencia inhibitoria.”*

*Previo a abordar el caso concreto, se detuvo en los siguientes temas: (i) consideraciones generales sobre los estados de excepción; (ii) del control inmediato de legalidad y (iii) de la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por parte del Gobierno Nacional.*

*Sostuvo que solo son susceptibles de control inmediato de legalidad los actos emitidos en desarrollo de las facultades conferidas por los decretos legislativos, situación que no se presenta en el caso concreto, en tanto el concejo municipal invocó normas de orden constitucional y legal que, precisamente, facultan a los concejos municipales a establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones impuestos y sobretasas en cualquier momento.*

*Que el Decreto 461 de 2020 otorgó facultades extraordinarias a los entes territoriales para otorgar beneficios tributarios y demás con miras a conjurar la crisis, pero a los jefes de las respectivas administraciones, es decir, a los alcaldes, no a los concejos municipales. A continuación, indicó:*

*“En consecuencia, se evidencia que el Decreto 461 de 22 de marzo 2020 autorizó temporalmente única y exclusivamente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de las rentas y reducción de tarifas territorial dentro del marco de la emergencia económica, social y ecológica que se declaró mediante el Decreto 417 de 2020, por lo que la medida adoptada mediante el Acuerdo objeto de control no guarda relación de conexidad entre las normas invocadas y los elementos o presupuestos del medio de control inmediato de legalidad, a los que se someten estos actos administrativos dictados dentro del estado de excepción, razón por la cual se solicita declarar que el examen de legalidad de este acto no puede llevarse a cabo dentro de este medio especial de control.”*

## **II. CONSIDERACIONES**

*Procede la Sala Plena a determinar la legalidad del Acuerdo No. 004 de 31 de marzo de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ACUERDO MUNICIPAL No. 010 DEL 28 DE NOVIEMBRE DE 2019, POR EL CUAL SE AMPLÍA EL PLAZO DE LOS BENEFICIOS POR PRONTO PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL VIGENCIA FISCAL 2020” expedido por el Concejo Municipal de Ramiriquí.*

### **2.1. Del control inmediato de legalidad:**

*El artículo 20 de la Ley 137 de 1994 “Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia” dispuso que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, tendrán un control inmediato de legalidad ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan. En igual sentido lo dispuso la Ley 1437 de 2011 en el inciso 1º del artículo 136.*

*La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en auto proferido el 14 de mayo de 2020 con ponencia del Consejero Doctor Carlos Enrique Moreno Rubio, dentro del proceso radicado con el número 11001-03-15-000-2020-01882-00, al examinar la Resolución No. 223 de 17 de abril de 2020 expedida por la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental, dijo:*

*“El control inmediato de legalidad es el instrumento a través del cual **la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo revisa de manera automática la legalidad de las decisiones de carácter general que son dictadas por las autoridades administrativas en desarrollo de los decretos legislativos con el fin de verificar que estén conformes con los fines del estado de excepción de que se trate y no desborden las facultades de la administración.***

*Se trata de una figura excepcional y específica que implica que las autoridades administrativas que expidan actos de contenido general en el marco de los decretos legislativos dictados durante la vigencia de un estado de excepción remitan sus decisiones a la autoridad judicial para su revisión y en caso de que no lo hagan, que la misma autoridad proceda de manera oficiosa, según lo previsto en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

*Su ejercicio no impide que la medida objeto de control se materialice, toda vez que en el caso de los estados de excepción normalmente se requiere la adopción de decisiones urgentes que conlleven a mitigar la situación de emergencia que deriva su declaratoria.”*

*En la misma providencia, se indicó, además, que se trata de una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del ejecutivo durante los Estados de Excepción.*

*A su turno, en el auto proferido el 22 de abril de 2020 dentro del proceso radicado con el número 11001-03-15-000-2020-01163-00, con ponencia de la Consejera Doctora Stella Jeannette Carvajal Basto, explicó las características del control inmediato de legalidad, así:*

*“Ha destacado, igualmente, las características del control inmediato de legalidad, a saber: (i) **su carácter jurisdiccional**: por lo tanto, la naturaleza*

del acto que lo decide es una sentencia; (ii) **es inmediato y automático** porque una vez se expide el reglamento por el Gobierno Nacional se debe remitir para ejercer el examen, por lo que no requiere de una demanda formal. De igual forma, ha precisado que la norma debe ejecutarse inmediatamente, pues hasta tanto no se anule, goza de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos y no requiere su publicación en el diario o gaceta oficial para que proceda el control; (iii) **es oficioso**, porque de incumplirse con el deber de envío a esta jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento; (iv) **es autónomo** porque el control se puede realizar antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio y de los decretos legislativos que lo desarrollan; (v) **hace tránsito a cosa juzgada relativa** porque el juez contencioso administrativo, en cada caso, tiene la facultad de fijar los efectos de su pronunciamiento; (vi) **el control es integral** dado que es un control oficioso, en el que el juez contencioso administrativo asume el control completo de la norma (competencia para expedir el acto, cumplimiento de requisitos de fondo y forma, conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación y la proporcionalidad)<sup>1</sup> y (vii) **es compatible y/o coexistente** con los cauces procesales ordinarios, por lo que puede ejercerse la acción pública de nulidad contra los actos administrativos que se adopten en desarrollo de los derechos legislativos<sup>2</sup>.” (Negrilla del original)

## 2.2. Del estado de emergencia económica, social y ecológica (EEESE)

El Capítulo 6 – “DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN” de la Constitución Política, prevé en el artículo 215:

“ARTICULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 20 de octubre de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00549 (CA), MP. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>2</sup> En este mismo sentido Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. Dr. Gerardo Arenas Monsalve, radicación 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA).

*se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.*

*El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.”*

**En virtud de lo anterior, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo No. 417 de 17 de marzo de 2020 “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, en atención a los requerimientos de la Organización Mundial de la Salud y la existencia del primer caso de Covid-19 en el territorio nacional.**

*Para ello argumentó que “ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19” se hacía “necesario adoptar medidas extraordinarias que permit[ieran] conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional, en particular, aquellas que permit[ieran] acudir a mecanismos de apoyo al sector salud, y mitigar los efectos económicos que está enfrentando el país.”; en consecuencia, era necesario recurrir a las facultades del Estado de Emergencia con el fin de “dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19 debido a la propagación y mortalidad generado por el mismo, el pánico por la propagación y las medidas de contención decretadas por cada Estado para evitar una mayor propagación.”. Por estas y otras razones, decretó:*

*“Artículo 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.*

*Artículo 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.*

*Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.”*

**La Corte Constitucional en la Sentencia C-145 de 2020 declaró exequible el decreto, según informa la página de noticias de esa Corporación, por las siguientes razones:**

*“La Corte Constitucional encontró ajustado a la constitución el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, “por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional”.*

*Para la Corte, el Presidente de la República junto a quienes integran el Gobierno Nacional, lejos de haber incurrido en una valoración arbitraria o en un error de apreciación manifiesto, ejercieron apropiadamente sus facultades dentro del margen razonable de análisis que establece la Constitución.*

*(...)*

*Bajo este entendido, para la Corte Constitucional no cabe duda de que las dimensiones de la calamidad pública sanitaria y sus efectos en el orden económico y social son devastadoras, al producir perturbaciones o amenazas en forma grave e inminente que impactan de manera traumática y negativamente en la protección efectiva de los derechos constitucionales de millones de personas.*

*La Corte consideró la gravedad que implica el volumen de infectados y personas fallecidas y la posibilidad de poner en serio peligro a los colombianos al desconocerse aún la cura del COVID-19, con grandes repercusiones económicas y sociales al desequilibrar intensamente la sostenibilidad individual, de los hogares y de las empresas, así como las finanzas del Estado.”*

**Mediante el D.L. No. 637 de 6 de mayo de 2020**, el Presidente de la República declaró nuevamente el EEESE en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario contados desde la vigencia del acto administrativo. Esta Sala no se detendrá sobre esta norma en tanto la disposición que se analiza fue expedida el **31 de marzo de 2020**, antes de su expedición.

### **2.3. De los requisitos o presupuestos de procedencia del control inmediato de legalidad del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.**

En lo que tiene que ver con cuáles son los actos administrativos que pueden ser enjuiciados por vía de control inmediato de legalidad, ha señalado de manera pacífica el Consejo de Estado<sup>3</sup>, lo siguiente:

*“(...) 34. Visto el artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994<sup>4</sup>, sobre control de legalidad, que textualmente señala:*

*“[...] ARTICULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante*

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera. Sentencia de 26 de septiembre de 2019. Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00. Actora: Blanca Cecilia Sarmiento de Ramírez. Demandado: Nación – Ministerio de la Protección Social (Hoy Ministerio de Salud y Protección Social) C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

<sup>4</sup> Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición [...]”.

35. De la normativa trascrita supra la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber:

35.1. Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.

35.2. Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.

35.3. Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

(...)” – Negrilla del texto original, subraya de la Sala –.

Dados esos presupuestos, la atribución para el precitado control la tiene genéricamente la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y al interior de esta, la competencia depende del orden territorial de la autoridad que expide el acto respectivo. Es así, como los dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, son de competencia del Tribunal del lugar donde se expidan; conforme a lo dispuesto en el inciso 1° del artículo 136 y el numeral 14 del artículo 151 del CPACA.

Ahora, respecto de los anteriores presupuestos, precisa la Sala lo siguiente:

- i. **Que se trate de un acto de contenido general, abstracto e impersonal:** El control inmediato de legalidad opera frente a determinaciones de carácter general, entendidas como aquellos reglamentos que el Gobierno (nacional o territorial) expide para hacer aún más concretas las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias en que se fundó el estado de emergencia declarado. Esto, de acuerdo con los lineamientos que se adoptan a través de los decretos legislativos.
- ii. **Que sea un acto dictado en ejercicio de la función administrativa:** El objetivo de este medio de control automático es verificar formal y



materialmente el cumplimiento de los parámetros establecidos en el ordenamiento superior para su ejercicio, en tanto representa “una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”<sup>5</sup> y constituye un mecanismo “que funge como una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del Ejecutivo durante los estados de excepción (letra e) del artículo 152 constitucional) (...)”<sup>6</sup>. Luego, su propósito es examinar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en ejercicio de esa función administrativa excepcional, se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos para su expedición.

- iii. Que se trate del desarrollo de un decreto legislativo expedido en estado de excepción.** Esta exigencia se concreta en la necesidad de que el acto controlable desarrolle un decreto legislativo dictado, para el caso bajo examen, al amparo del EESE, por lo cual, es necesario identificar que la disposición objeto de control se haya adoptado en ejercicio de estas potestades excepcionales. Dicho análisis parte de la relación o conexidad que existe entre los decretos legislativos emitidos para conjurar la declaratoria de emergencia social y las normas que se adoptan como desarrollo de estos, situación que impone a la jurisdicción identificar tales presupuestos para delimitar el ejercicio de las funciones que se atribuyen a las autoridades en el momento de su expedición.

Lo anterior, en razón a que es necesario establecer si fueron dictadas con ocasión de la situación excepcional en que se fundó la declaratoria de emergencia o no.

En consecuencia, toda vez que el control inmediato de legalidad constituye el medio previsto en el ordenamiento jurídico colombiano para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, es decir, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo; **su procedibilidad formal está determinada por los siguientes supuestos facticos: i) que el acto sometido a examen se trate de una medida de carácter general; ii) dictada en ejercicio de la función administrativa y, iii) en desarrollo de un decreto legislativo.** Esto, valga señalar, durante cualquiera de los estados de

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 179 del 13 de abril de 1994, Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 20 de octubre de 2009, Rad.: 2009 – 00549, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

excepción de que tratan los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, tal como lo ha sostenido de manera unívoca la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa.

Razonablemente, en ausencia de cualquiera de los glosados presupuestos, el control inmediato de legalidad sobre el acto, disposición o medida debatida, deviene abiertamente improcedente.

#### **2.4. De la improcedencia del medio de control cuando el acto analizado no es dictado como desarrollo del Decreto Legislativo del EESE:**

Atendiendo las anteriores características, las diferentes Salas Especiales que se conformaron al interior del Consejo de Estado han emitido pronunciamientos sobre el alcance del control automático de legalidad en relación con los actos dictados en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica causada por la propagación del Coronavirus – COVID-19, en relación con el requisito relacionado con que el acto sea dictado en desarrollo del(os) Decreto(s) Legislativo(s), que declaran el estado de excepción, en auto de 16 de junio de 2020<sup>7</sup> (C.P. Doctor Oswaldo Giraldo López), se señaló que solamente se sule ese requisito cuando el acto administrativo, constituye la aplicación de normas que desarrollen el Decreto Legislativo, pues el control no comprende los desarrollos inmediatos del mismo, a saber esa providencia sobre este tópico, indicó:

*“De acuerdo con lo anterior, es claro que **el control inmediato de legalidad** asignado a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, en particular, al Consejo de Estado, a través de su Sala Plena de lo Contencioso Administrativo<sup>8</sup>, **se ejerce respecto de los actos de carácter general dictados en ejercicio de función administrativa que constituyan el desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.**”*

*Ahora bien, cuando el artículo 136 del CPACA se refiere a actos generales que desarrollen decretos legislativos, debe entenderse por estos últimos a los decretos con fuerza de ley que expide el Gobierno Nacional **al amparo del decreto que declara el estado de excepción, sin que en ellos se encuentre comprendido el mismo “decreto legislativo” que hace dicha declaratoria, pues su desarrollo inmediato no se produce a través de actos administrativos generales.***

(...)

---

<sup>7</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala 18 Especial de Decisión. Consejero ponente: Oswaldo Giraldo López. Auto de 16 de junio de 2020. Radicación número: 11001-03-15-000-2020-02522-00(CA)A. Actor: Fiscalía General de la Nación. Demandado: Circular 0024 del 29 de mayo de 2020. Asunto: Se califica la Circular nro. 0024 de 29 de mayo de 2020, por la cual se amplía la vigencia de los lineamientos para el manejo de la correspondencia de la Fiscalía General de la Nación, por razón del COVID – 19.

<sup>8</sup> Ley 1437 de 2011, artículo 111, numeral 8.

Medio de Control: Control inmediato de legalidad  
Autoridad: Concejo Municipal de Ramiriquí  
Expediente: 15001-23-33-000-2020-00594-00

*Por su parte, los actos que desarrollan las medidas de carácter legislativo excepcional (contenidas en decretos legislativos), dictadas al amparo de la declaratoria del estado de excepción, son actos expedidos en ejercicio de función administrativa. Su propósito es reglamentar estos decretos legislativos, y sobre ellos recae el control inmediato de legalidad, el cual resulta pertinente en razón a que fueron dictados, no como expresión de una facultad administrativa ordinaria de reglamentación de leyes del Congreso de la República, sino para desarrollar actos dictados al amparo de una facultad legislativa excepcional ejercida por el Presidente de la República y desarrollada por una autoridad nacional. -Negrilla de la Sala-*

En otro contexto, el Alto Tribunal ha analizado un posible escenario, en que se denota la improcedencia, cuando el acto administrativo remitido para control inmediato de legalidad no contenga en sus motivaciones referencia alguna al Decreto que declaró el EESE o sus desarrollos, a saber, en auto de 17 de abril de 2020<sup>9</sup> (C.P. Doctora Martha Nubia Velásquez Rico), consideró:

*“El Despacho advierte que la Resolución 000676 del 24 de abril de 2020 no consideró dentro de sus fundamentos ninguno de los decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción, (...).*

*Aunque por el curso de los acontecimientos posteriores a la expedición de la referida resolución, su contenido podría resultar fácticamente afín con los decretos legislativos dictados desde el 17 de marzo de 2020, ello no permite considerar satisfecho el requisito legal consistente en que la medida objeto del control inmediato de legalidad constituya un desarrollo de dichos decretos durante los estados de excepción.” -Negrilla fuera del texto-*

Otro escenario se presenta cuando, aun invocándose el Decreto Legislativo y Decretos que lo desarrollan, el acto administrativo **se limita a adoptar tales disposiciones sin ningún desarrollo de las mismas**, a saber, en auto de 11 de junio de 2020<sup>10</sup> (C.P. Doctor Carlos Enrique Moreno Rubio), señaló sobre el particular lo siguiente:

*“Sin embargo, teniendo en cuenta algunos de los argumentos de la recurrente y en atención al deber de los jueces de la República de evitar fallos inhibitorios, el Despacho considera relevante incluir en el estudio de admisibilidad no sólo que el respectivo acto invoque decretos legislativos sino que además, efectivamente los desarrolle<sup>11</sup>.*

<sup>9</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión Veinticinco. Consejera ponente: Marta Nubia Velásquez Rico. Auto de 17 de junio de 2020. Radicación número: 11001-03-15-000-2020-02327-00. Actor: Ministerio de Salud y Protección Social. Demandado: Resolución 000676 del 24 de abril DE 2020. Referencia: Control inmediato de legalidad (artículo 136 CPACA).

<sup>10</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión No. 6. Consejero ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio. Auto de 11 de junio de 2020. Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01398-00. Actor: Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar – CSB. Demandado: Circular Externa 006 del 3 de abril de 2020. Referencia: Control Inmediato de Legalidad.

<sup>11</sup> Tesis desarrollada, entre otras, en la providencia del 2 de junio de 2020 dentro del expediente 11001-03-15-000-2020-1012-00.

(...)

Revisada la Circular Externa 006 se encuentra **que no desarrolla el Decreto Legislativo 491 de 2020, puesto que no toma decisiones nuevas o complementarias a las antes mencionadas, sino que se limita a informarle a los usuarios y a la comunidad en general, que en dicha Corporación se adoptaron las medidas establecidas en el decreto legislativo,(...).**

Por lo tanto, es claro que la Circular Externa 006 del 3 de abril de 2020 de la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar, **no desarrolla ningún decreto legislativo, por lo que no hay lugar a ejercer el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo respecto de ella.** - Resaltado por fuera del original-.

Además, también se predica la improcedencia del medio de control cuando el acto administrativo constituye una aplicación de una facultad ordinaria de la autoridad administrativa y, por lo tanto, no constituye un desarrollo del Decreto Legislativo, aunque se funde en éste o sus desarrollos, así lo manifestó el Máximo Tribunal de lo Contencioso en auto de 11 de junio de 2020<sup>12</sup> (C.P. Doctor Carlos Enrique Moreno Rubio), sostuvo<sup>13</sup>:

*“En tales condiciones, resulta del caso evaluar si la Resolución 132 del 12 de abril de 2020 de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Coralina, desarrolla o no decretos legislativos.*

*Al respecto, se tiene que dicha resolución fue expedida en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el Gobierno Nacional a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.*

*Así mismo, tuvo en cuenta los Decretos 457 y 531 del mismo año por medio de los cuales el presidente de la República en uso de sus facultades ordinarias ordenó y prorrogó el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional y el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo del presente año en el que se adoptaron medidas adicionales para evitar la propagación de la pandemia derivada del coronavirus COVID – 19, entre las cuales se incluyó la suspensión de términos en actuaciones administrativas.*

*No obstante, se advierte que la facultad del director de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina para suspender los términos dentro de las actuaciones administrativas que se surten al interior de esa entidad no deriva del referido decreto legislativo sino de sus facultades administrativas ordinarias*

---

<sup>12</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión No. 6. Consejero ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio. Auto de 11 de junio de 2020. Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01421-00. Actor: Corporación para el desarrollo sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Demandado: Resolución 132 del 12 de abril de 2020. Referencia: Control Inmediato de Legalidad.

<sup>13</sup> En el mismo, sentido, se puede consultar las aclaraciones de voto de la sentencia de 19 de mayo de 2020, emitida dentro del Control Inmediato de Legalidad radicación número: 11001-03-15-000-2020-01013-00(CA) Actor: Corporación Autónoma Regional de Boyacá – Corpoboyacá. Demandado: Resolución 695 del 24 de marzo de 2020.

consagradas en el Acuerdo 010 del 4 de diciembre de 2019 y en la Ley 99 de 1993<sup>14</sup>.

(...)

Es decir, la facultad para suspender términos en actuaciones administrativas es una potestad ordinaria de los jefes y representantes legales de cada entidad y el hecho de que se adopte en el marco de una emergencia sanitaria o de un estado de excepción no muta su naturaleza a extraordinaria.

Y, muy recientemente, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 26 Consejero Ponente: Guillermo Sánchez Luque, en auto de 26 de junio de 2020 en el expediente Radicado número: 11001-03-15-000-2020-02611-00 Autoridad: Nación-Ministerio del Interior Asunto: control inmediato de legalidad, fue aún más estricta en los alcances de este medio de control al precisar lo siguiente:

“...4. Aunque en un Estado de derecho ningún acto de la Administración puede quedar excluido del control judicial, la inédita situación originada por la pandemia no faculta a los jueces a ejercer competencias oficiosas que no han sido otorgadas por la Constitución ni la ley. No es admisible que, so pretexto de la “tutela judicial efectiva”, los jueces pretendan controlar de oficio posibles excesos de la Administración en estados de anormalidad, sin tener competencia para ello.

La “tutela judicial efectiva” es un postulado que está atado a los recursos judiciales previstos por las normas adjetivas y, por ende, su existencia y alcance no es autónomo, ni se sobrepone a los preceptos procesales. Esta institución justamente no tiene aplicación directa, sino que requiere desarrollo legal, que la mayoría de las veces se encuentra en los códigos procesales. De allí que un correcto entendimiento de la “tutela judicial efectiva” no puede justificar el desbordamiento de las competencias que las normas procesales atribuyen a los jueces...”

En conclusión, resulta **improcedente** adelantar el control de legalidad de manera inmediata, cuando el acto administrativo no constituya un desarrollo del Decreto Legislativo, en tanto, (i) cuando se encuentre fundado únicamente en el Decreto que declaró el EESE, pues se trataría de un desarrollo inmediato del mismo, (ii) cuando no invoca en sus motivaciones el Decreto de Estado de Excepción y sus desarrollos, aunque haya coincidencia fáctica, (iii) cuando aun invocando el Decreto de declaratoria del estado de excepción o decretos que los desarrolle, se limita a adoptar las medidas en ellos contenidos sin ningún desarrollo particular; y (iv) cuando se trate de una potestad ordinaria asignada a la autoridad administrativa.

---

<sup>14</sup>. Ley 99 de 1993. Artículo 29. Funciones del director general. “Son funciones de los directores generales las señaladas en las leyes, en los reglamentos y en los estatutos respectivos. En particular les corresponde: 1. Dirigir, coordinar y controlar las actividades de la entidad y ejercer su representación legal...”

Bajo esos derroteros pasa la Sala a estudiar si el presente medio de control es procedente, atendiendo el contenido del Decreto respectivo enviado a esta Corporación para tal fin.

## 2.5. Del acto administrativo objeto de control:

El Acuerdo No. 004 de 31 de marzo de 2020 expedido por el Concejo Municipal de Ramiriquí, resolvió:

**“ARTICULO PRIMERO: MODIFICAR** el artículo segundo del Acuerdo Municipal No. 010 de 2019, ampliando el plazo para acceder al beneficio por pronto pago. El artículo quedará así:

*"Con el fin de lograr el recaudo del impuesto predial y dar incentivos a los contribuyentes que se encuentran al día en el pago del impuesto predial, el Concejo Municipal acuerda los siguientes descuentos por pronto pago para la vigencia 2020, los cuales se aplicarán a aquellos contribuyentes que se encuentren al día en el pago de dicho impuesto, aquellos contribuyentes que se encuentran en mora no serán beneficiados con estos descuentos, los cuales se aplicarán de la siguiente manera:*

<b>PERIODO</b>	<b>PORCENTAJE DE DESCUENTO</b>
<i>Del 1 de enero al 30 de junio de 2020</i>	<i>20% sobre el impuesto a cargo, de la vigencia 2020.</i>
<i>Del 1 de julio al 31 de agosto de 2020</i>	<i>15% sobre el impuesto a cargo, de la vigencia 2020.</i>
<i>Del 1 de septiembre al 30 de octubre de 2020</i>	<i>10% sobre el impuesto a cargo, de la vigencia 2020.</i>

**PARÁGRAFO:** *A partir del 1 de noviembre de 2020, se cobrarán intereses a la tasa que fije el gobierno nacional desde la fecha de causación de la obligación,”*

**ARTÍCULO SEGUNDO:** *Autorizara la Secretaría de Hacienda Municipal, efectuar los ajustes en la base de datos del Impuesto Predial, con el fin de actualizar los registros existentes de acuerdo a lo dispuesto por el IGAC y concordante con lo normado por el presente acuerdo.*

**ARTÍCULO TERCERO:** *El presente acuerdo rige a partir de la fecha de su sanción y publicación.”*

Lo anterior, con fundamento en las siguientes normas:

- a. Acuerdo No. 014 de 31 de diciembre de 2006, Estatuto de Rentas del Municipio de Ramiriquí y sus modificatorios.

- b. Acuerdo Municipal No. 010 de 28 de noviembre de 2019, por el cual se concedieron beneficios tributarios por pronto pago del impuesto predial vigencia fiscal 2020.
- c. Decretos No. 417 de 17 de marzo y 457 de 22 de marzo de 2020 expedidos por el Presidente de la República.
- d. Decretos No. 183 y 192 de 17 de marzo de 2020 expedido por el Gobernador de Boyacá.

Adicionalmente, se consideró:

*“Que Las circunstancias generadas por la pandemia del coronavirus-COVID-19, ha generado nuevas circunstancias económicas, que afectan a todos los colombianos, incluyendo a la población de Ramiriquí, por lo cual se hace necesario ampliar el plazo para quienes están obligados a pagar el impuesto predial.”*

En efecto, al revisar el Acuerdo No. 010 de 28 de noviembre de 2019 (Archivo No. 12), se evidencia que fue la misma autoridad la que dispuso los descuentos por pronto pago para la vigencia 2020:

*“ARTICULO SEGUNDO: Con el fin de lograr un mayor recaudo del impuesto predial y de dar incentivos a los contribuyentes que se encuentran al día en el pago del impuesto predial, el Concejo Municipal acuerda los siguientes descuentos por pronto pago para la vigencia 2020, los cuales se aplicarán a aquellos contribuyentes que se encuentren al día en el pago de dicho impuesto, aquellos contribuyentes que se encuentran en mora no serán beneficiados con estos descuentos, los cuales se aplicarán de la siguiente manera:*

*(...)” (Subrayado fuera de texto)*

Lo anterior, fundamentado en el Acuerdo No. 014 de 31 de diciembre de 2006 - Estatuto de Rentas del Municipio de Ramiriquí<sup>15</sup>, modificado por el Acuerdo No. 019 de 12 de diciembre de 2012, en el cual el concejo municipal dispuso el beneficio por pronto pago:

*“ARTÍCULO 33. BENEFICIO POR PRONTO PAGO. Concédase los siguientes beneficios por el pronto pago del Impuesto Predial Unificado, al contribuyente que opte por pagar el año completo, se encuentre al día por concepto de este impuesto y pague dentro de las siguientes fechas así:*

*(...)”*

---

<sup>15</sup> Consultado en el siguiente link:  
<http://municipioscolombia.co/Boyaca/ramiriqui/Acuerdo%20014%20de%202006%20Ramiriqui.pdf>

*Además, en el Acuerdo No. 010 de 2019, se dispuso que “las tarifas del cobro del impuesto predial, serán fijadas año a año por el Concejo Municipal, al igual que los beneficios por pronto pago”, luego se puede concluir que la expedición del acuerdo bajo examen se contrajo al ejercicio de funciones previamente establecidas en los acuerdos municipales que desarrollaron el impuesto predial.*

*Entonces, aun cuando el acuerdo mencionó refirió el Decreto 417 de 2020, ello no implica que desarrolle alguno de los decretos legislativos proferidos con ocasión de la declaratoria del EESE. Ello, en la medida que las normas que le sirvieron de sustento fueron las disposiciones en materia tributaria a nivel territorial como lo es el Estatuto de Rentas adoptado por el mismo cuerpo colegiado.*

*Como se observa, el acuerdo municipal bajo análisis no supera las previsiones establecidas por el Consejo de Estado para que sea procedente el control inmediato de legalidad, en tanto no se fundamenta en los decretos legislativos que desarrollan el Decreto de declaratoria del Estado de Excepción. Obsérvese que se trata de la modificación realizada por la misma autoridad -concejo municipal- al Estatuto de Rentas del Municipio de Ramiriquí, pero nada más.*

*Ahora, aunque por el curso de los acontecimientos actuales el contenido del Acuerdo Municipal podría resultar afín con el del D.L. 417 de 2020<sup>27</sup>, lo cierto es que conforme se expuso líneas atrás, bajo ninguna circunstancia ello permite considerar satisfecho el requisito legal consistente en que la medida objeto del control inmediato de legalidad constituya un desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.*

*En esa línea, discurre la Sala que el **Acuerdo No. 004 de 31 de marzo de 2020**, no desarrolla el EESE ut supra indicado, ni algún otro decreto legislativo expedido en desarrollo del mismo por lo cual, al tenor de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con lo previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 no configura uno de aquellos actos administrativos que pueden ser enjuiciados por vía de control inmediato de legalidad.*

*Ahora, adicionalmente, el acto sometido a control no fue expedido por el alcalde municipal, como lo autorizó el D.L. 461 de 2020, ello es razón adicional para declarar la improcedencia del medio de control inmediato de legalidad.*



*Medio de Control: Control inmediato de legalidad  
Autoridad: Concejo Municipal de Ramiriquí  
Expediente: 15001-23-33-000-2020-00594-00*

Se concluye entonces, sin análisis adicional alguno, la improcedencia del medio de control de la referencia.

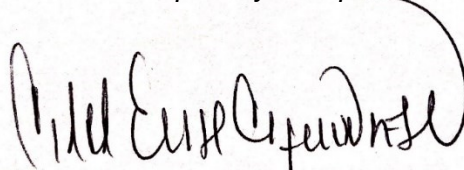
En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley

### **FALLA**

1. Declarar improcedente el control inmediato de legalidad frente al Acuerdo Municipal No. 004 de 31 de marzo de 2020 expedido por el Concejo Municipal de Ramiriquí, por las razones vertidas en la parte motiva de esta sentencia.
2. En firme esta providencia, archívese el expediente dejando las constancias de rigor.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala Plena en sesión virtual de la fecha.

*Notifíquese y Cúmplase,*



**CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ**  
Magistrada



**FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**  
Magistrado



**ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
Magistrado

*Medio de Control: Control inmediato de legalidad  
Autoridad: Concejo Municipal de Ramiriquí  
Expediente: 15001-23-33-000-2020-00594-00*



**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**  
*Magistrado*



**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**  
*Magistrado*



**LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA**  
*Magistrado*

*HOJA DE FIRMAS  
Acuerdo No. 004 de 31 de marzo de 2020  
Autoridad: Concejo Municipal de Ramiriquí  
Expediente: 15001-23-33-000-2020-00594-00*