

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ  
SALA PLENA**

Magistrado Ponente FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Tunja, diecisiete (17) de julio de dos mil veinte (2020)

**REFERENCIAS**

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
RADICACIÓN: 1500123330002020-00487-00  
NORMA CONTROLADA: DECRETO 048 DEL 26 DE MARZO DE 2020, *"POR MEDIO DEL CUAL SE AMPLIA EL CALENDARIO TRIBUTARIO CON EL PLAN DE DESCUENTOS PARA ACOGERSE A LOS BENEFICIOS POR PRONTO PAGO DE IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*

=====

La Sala Plena del Tribunal Administrativo de Boyacá, en virtud de lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, procede a dictar sentencia en única instancia en el proceso de control inmediato de legalidad del Decreto 048 del 26 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del municipio de Oicatá, *"POR MEDIO DEL CUAL SE AMPLIA EL CALENDARIO TRIBUTARIO CON EL PLAN DE DESCUENTOS PARA ACOGERSE A LOS BENEFICIOS POR PRONTO PAGO DE IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*.

**I. EL TEXTO DEL DECRETO**

Se transcribe a continuación el texto del Decreto 048 del 26 de marzo de 2020 establece:

"En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, especialmente la contenidas en el artículo 336 y 363 de la Constitución Política, la Ley 136 de 1994 y en desarrollo de lo reglamentado en el Decreto Nacional 461 de 2020, y

**CONSIDERANDO**

Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.

Que la Constitución Política en su artículo 209 establece "La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo Coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, y en virtud de la misma adopta una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos.

Que en los términos el artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la república con la forma de todos los ministros, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo Coronavirus COVID-19.

Que mediante el Decreto Ley 461 del 22 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional autorizó por el término que dure la emergencia sanitaria a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Que mediante Acuerdo Municipal No. 24 del 1 de diciembre de 2012 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ESTATUTO DE RENTAS PARA EL MUNICIPIO DE OICATÁ Y SE ESTABLECE EL REGIMEN PROCEDIMENTAL", el Concejo Municipal modificó el estatuto de rentas y en su artículo 27 estableció las fechas para el beneficio por pronto pago del Impuesto Predial Unificado.

Que el municipio de OICATÁ no cuenta en su jurisdicción con entidad bancaria o portal transaccional para que los contribuyentes accedan en línea al respectivo recibo y efectúen por banca virtual el pago de los impuestos municipales.

Que sumado a lo anterior, las medidas de toque de queda y de aislamiento preventivo obligatorio decretadas por el gobierno nacional y municipal, restringen la posibilidad para que los contribuyentes accedan a la Secretaría de Hacienda para efectuar los respectivos pagos y declaraciones según corresponda.

Que la situación coyuntural de emergencia en el mundo y en el país, obliga al gobierno local a implantar medidas que mitigue su impacto negativo especialmente en la comunidad y población económica del sector terciario.

Que en la entidad territorial no existe capacidad institucional, y que el sector financiero no cuenta con la logística en la jurisdicción del municipio de OICATÁ que permita el desarrollo eficiente del proceso de recaudo y fiscalización.

Que la Corte Constitucional respecto del principio de favorabilidad tributaria en la misma vigencia fiscal, en sentencia C-527 de 1996 y C-878 de 2011, examino la constitucionalidad del artículo 57 de la Ley 223 de 1995, modificando el artículo 249 del E.T...

Que en su estado social, democrático y de derecho, los efectos económicos negativos a los habitantes del territorio nacional, requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a aliviar las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis, como sucede actualmente con el COVID-19.

Que las circunstancias presentes invocan la favorabilidad en el territorio para el Impuesto Predial Unificado que es un impuesto de periodo y de sus incentivos por pronto pago de manera previa a su causación.

Que las facultades al ejecutivo incluyen no solamente la implementación del principio universal de comodidad tributaria, sino también la reducción de tarifas, la cual no se considera como viable en razón a que implícitamente se encuentra en los incentivos por pronto pago, dado que los descuentos por este concepto llegan hasta el 10%.

En virtud de lo expuesto.

#### **DECRETA**

**ARTÍCULO 1:** Durante la vigencia 2020 se amplía el calendario tributario del Municipio de Oicatá con el plan de descuentos para acogerse a los beneficios por pronto pago del impuesto predial unificado, así:

El plazo máximo para el pago del Impuesto Predial Unificado, será el 30 de junio de 2020, con descuento del diez por ciento (10%). El plazo para pagar el impuesto sin descuento vence el día viernes 31 de julio de 2020.

Parágrafo: A partir del primero 1 de agosto de 2020 se liquidaran intereses de mora conforme lo establecido en el Acuerdo Municipal No. 24 del 21 de diciembre de 2012 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ESTATUTO DE RENTAS PARA EL MUNICIPIO DE OICATÁ Y SE ESTABLECE EL REGIMEN PROCEDIMENTAL".

**ARTÍCULO 2:** El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y tendrá vigencia mientras dure la situación de calamidad pública.

**ARTICULO 3:** Suspender los términos procesales en cuanto a la determinación de impuestos y sanciones que se encuentren en cobro persuasivo y cobro coactivo, procesos adelantados por el municipio de OICATÁ, hasta que sea superada la emergencia de salud pública.

**ARTICULO 4.** Suspender los términos legales de derechos de petición presentados ante la administración municipal, así mismos de las notificaciones de las Resoluciones de prescripción, devolución o compensación de impuestos y sanciones, hasta que sea superada la emergencia de salud pública.

**ARTICULO 5:** Por Secretaria de Gobierno remitir dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes, este acto ante el Tribunal

Administrativo de Boyacá, para el correspondiente control de legalidad de que trata el artículo 153 No. 14 del CPACA.

## **II. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

En relación con el artículo primero, sostuvo que por vía de un Decreto el Alcalde municipal de Oicatá modificó el acuerdo contentivo del Estatuto de Rentas de la localidad, sin contar con facultades delegadas por parte del Concejo Municipal. Así, concluyó que por medio del Decreto 048 de 2020 el Alcalde Municipal de Oicatá se abrogó una competencia que no le había sido delegada, por lo que entonces la modificación a los calendarios tributarios realizada por vía de Decretos solo es válida en la medida de que los Estatutos de Rentas municipales hayan autorizado a los Alcaldes a la fijación de plazos, razón por la cual solicitó que el mencionado artículo sea declarado no ajustado a derecho.

En relación con el artículo segundo, manifestó que el mismo se refiere a la vigencia del Decreto objeto de estudio, por lo que solicita que el mismo sea declarado ajustado a legalidad.

Respecto del artículo tercero, señaló que, para poder ordenar la suspensión de los procedimientos tributarios, también debe existir delegación por parte del Concejo Municipal, pues no resulta ajustado a derecho que un Decreto expedido por el Alcalde Municipal, modifique un procedimiento que ya fue establecido por el Concejo Municipal mediante Acuerdo, razón por la cual solicita que dicho artículo sea declarado no ajustado a derecho.

Referente al artículo 4, adujo que, respecto a la suspensión de notificaciones, se trata de una actuación que sí es de la competencia del alcalde municipal, de conformidad con los artículos 261, 262 y 263 del Estatuto de Rentas del Municipio de Oicatá, pero que, frente a los derechos de petición, el trámite de los mismos no puede suspenderse al ser un derecho fundamental cuyo ejercicio no puede restringirse en estados de excepción.

Finalmente, en lo que tiene que ver con el artículo 5º, por medio del cual se ordena remitir dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes el acto administrativo objeto de estudio al Tribunal Administrativo de Boyacá, a través del mismo se da cumplimiento a lo establecido en el inciso segundo del artículo 136 del CPACA.

Por todo lo expuesto, solicitó que se declare no ajustado a derecho los artículos 1, 3 y la expresión "*derechos de petición*" del artículo 4º del Decreto 48 de 2020.

## **III. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL**

Con el fin de exponer un razonamiento claro y lógico de la temática en discusión, la Sala Plena se ocupará en establecer, en primer lugar, la procedencia del control inmediato de legalidad frente al asunto en estudio, y solo en caso de que dicho mecanismo resulte procedente, abordará de fondo el estudio en concreto de cada uno de los artículos del Decreto municipal 048 de 2020, sobre modificación al calendario tributario y suspensión de términos.

### **III.1. PROCEDENCIA Y ALCANCE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.**

El control inmediato de legalidad se encuentra previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, para efectos de examinar las medidas de carácter general que sean adoptadas por las diferentes autoridades, ya sean del orden nacional o territorial, a efectos de desarrollar o reglamentar los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

Así, se tiene entonces que se hace necesario verificar el cumplimiento de cuatro requisitos, a efectos de que la jurisdicción contencioso administrativa conozca y pueda resolver el mecanismo del control inmediato de legalidad, esto es, (i) que se trate de un acto de contenido general; (ii) expedido en vigencia del estado de excepción, (iii) en ejercicio de la función administrativa y, **(iv) que el acto tenga como propósito desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante la declaratoria de los estados de excepción**. Sumado a lo anterior, los Tribunales Administrativos tendrán competencia del medio de control cuando el acto sea expedido por una autoridad del orden territorial.

Así las cosas, el examen de legalidad se realiza confrontando el respectivo acto administrativo de contenido general, con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción, la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional. La Corte Constitucional, en la sentencia C-179 de 1994, dejó sentado que *"dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales"*.

### **III.2. CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.**

En cuanto a las características de esta clase de medio de control, el Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 10-, sentencia del 11 de mayo de 2020, exp. 11001-03-15-000-2020-00944-00, las clasificó de la siguiente manera:

**1.** Es un verdadero proceso judicial, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para tramitar dicho mecanismo de escrutinio o revisión de las medidas de carácter general, expedidas por las autoridades públicas nacionales o territoriales, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los Estados de Excepción.

**2.** Es automático e inmediato, porque tan pronto se expide el correspondiente acto administrativo general para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los Estados de Excepción, la autoridad pública de la cual emanó dicho acto, debe enviarlo a la jurisdicción contenciosa dentro de las 48 horas siguientes...

**3.** Es autónomo, porque es posible que se controlen los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los Estados de Excepción, antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el Estado de Excepción y de los decretos legislativos que expida el Presidente de la República para conjurarlo.

**4.** Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y con el propio decreto legislativo...

**5.** La Sala Plena del Consejo de Estado ha dicho además, que el control es compatible con las acciones de nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad, según sea el caso. De modo que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los Estados de Excepción, pueden demandarse posteriormente en nulidad simple o nulidad por inconstitucionalidad, siempre que se aleguen normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.

**6.** Es un control participativo, pues, los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.

**7.** La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa."

Así entonces, se tiene que el control inmediato de legalidad:

- Impone la revisión de los actos de la administración proferidos con ocasión de la declaratoria de Estados de Excepción, con el fin de preservar el ordenamiento y la legalidad en abstracto.
- Se ejerce por vía automática y oficiosa al no requerir la presentación de demanda alguna, sino la remisión por parte de la autoridad dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes y porque el juez contencioso competente puede aprehender por su cuenta su conocimiento.

- Recae sobre aquellas determinaciones generales tomadas en ejercicio de la función administrativa, es decir, las contenidas en actos administrativos de carácter general, y no en aquellos de carácter particular y concreto.
- Se ejerce sobre tales actos, siempre que hayan sido proferidos como consecuencia y en desarrollo de los decretos legislativos emitidos en Estados de Excepción, con el fin de aminorar las causas de la alteración y/o de reducir su radio de acción.
- Se desarrolla mediante un procedimiento y trámite especial consagrado en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

En suma, la declaratoria de Estados de Excepción, dentro de la que se encuentra el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, atiende a las especiales y excepcionales circunstancias establecidas principalmente en el artículo 215 superior, para las cuales la normativa aplicable en condiciones de normalidad se torna insuficiente e ineficaz y por lo tanto se impone la adopción de medidas administrativas de carácter general tendientes a conjurar la crisis, como se expuso.

### **III.3.- EL DECRETO LEGISLATIVO 461 DEL 22 DE MARZO DE 2020.**

Se transcribe a continuación las partes relevantes para el caso en estudio del Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, *"Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de las rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020"*, así:

"Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, 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 declarar el Estado de Emergencia.

Que según la misma norma constitucional, una vez declarado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

(...)

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, el Presidente de la República declaró 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 dicho Decreto.

Que, en función de dicha declaratoria, y con sustento en las facultades señaladas por el artículo 215 de la Constitución Política, le corresponde al Presidente de la República, con la forma de todos los ministros, adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, y contribuir a enfrentar las consecuencias adversas generadas por la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, con graves afectaciones al orden económico y social.

(...)

Que los efectos económicos negativos generados por el nuevo coronavirus COVID-19 requieren de la atención y concurso de las entidades territoriales a través de la adopción de medidas extraordinarias que contribuyan a financiar las acciones para enfrentar las consecuencias adversas económicas y sociales generadas por esta pandemia, así como a mitigar sus efectos.

Que los efectos que se derivan de las circunstancias que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica afectan el derecho al mínimo vital de los hogares más vulnerables, por lo que se requiere adoptar medidas excepcionales con el fin de brindar apoyos económicos a la población más desprotegida.

(...)

Que algunas leyes, ordenanzas y acuerdos han dispuesto destinaciones específicas de recursos de las entidades territoriales, que requieren ser modificadas para hacer frente a las necesidades urgentes, inmediatas e imprevisibles que se derivan de la emergencia sanitaria.

(...)

Que la normativa presupuestal ha dispuesto una serie de requisitos para ejecutar los recursos por parte de las entidades territoriales, entre otros, señalando que los gobernadores y alcaldes deben acudir a las asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales.

(...)

**Que como consecuencia de la emergencia sanitaria, se generará una afectación al empleo por la alteración de diferentes actividades económicas de los comerciantes y empresarios que afectaran los ingresos de los habitantes y el cumplimiento de los compromisos previamente adquiridos, por lo que es necesario promover mecanismos que permitan la mitigación de los impactos económicos negativos.**

#### DECRETA

**ARTIUCLO 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de renta de destinación específica.** Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

En este sentido, para la reorientación de los recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o concejos municipales.



Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo.

**Parágrafo 1.** Estos recursos solo pueden reorientarse para atender los gastos en materias de su competencia, que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

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

**ARTICULO 3. Temporalidad de las facultades.** Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto solo podrán ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria.

Conforme al Decreto Legislativo en mención, se advierte que el Gobierno Nacional, atendiendo las consecuencias económicas negativas que ha generado la pandemia del COVID-19, dispuso brindar apoyos económicos para los más desprotegidos. A través del mencionado Decreto legislativo, confirió facultades temporales a los gobernadores y alcaldes para reorientar las destinaciones específicas de los recursos de las entidades territoriales, a efectos de hacer frente a las necesidades urgentes que requieran solución, así como **disminuir las tarifas de los impuestos territoriales**, pues como se acabó de mencionar, la crisis originada por el coronavirus ha generado despidos masivos y demás situaciones que afectan la economía nacional, propiciando así un alivio ante la grave crisis que se presenta actualmente.

Las anteriores facultades fueron estudiadas por la Sala Plena de la Corte Constitucional mediante sentencia C-169 de 2020, en desarrollo del control automático de constitucionalidad del Decreto Legislativo 461 de 2020. La Corte encontró que las mismas, es decir, la reorientación de rentas de destinación específica y la reducción de impuestos, se encontraban ajustadas a la Constitución, procediendo en consecuencia a declarar la exequibilidad condicionada de los artículos 1º y 2º del referido Decreto, toda vez que dicha posibilidad no implica que los representantes legales de los entes territoriales se encuentren facultados para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos de creación o modificación.

Así, en lo que respecta al artículo primero del Decreto Legislativo 461 de 2020, la Corte Constitucional sostuvo que el mismo habilita a los gobernadores y alcaldes para que modifiquen los presupuestos de la vigencia fiscal 2020, con el propósito de reorientar rentas de destinación específica, pero no para modificar las leyes, ordenanzas o acuerdos mediante los cuales se determinó el destino actual de las rentas, entendiendo entonces que la mencionada habilitación solo

está dada para la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal 2020.

Frente al artículo segundo del mencionado Decreto Legislativo, la Corte señaló que a través de este se había facultado a los gobernadores y alcaldes para reducir las tarifas fijadas por los órganos competentes, declarando la constitucionalidad condicionada de la mencionada facultad, en el entendido de que la reducción de tarifas no permite modificar las leyes, ordenanzas o acuerdos que las fijan.

A partir de lo anterior, se tiene entonces que el Decreto Legislativo 461 de 2020 tan solo se ocupó de otorgar dos facultades específicas a los gobernadores y alcaldes: i) modificación al presupuesto de la vigencia fiscal 2020, y ii) reducción de tarifas de los impuestos territoriales. En ambos escenarios, bajo el entendido que no es dable modificar las leyes, ordenanzas o acuerdos.

#### **III.4.- EL DECRETO LEGISLATIVO 491 DEL 28 DE MARZO DE 2020.**

Se transcribe a continuación las partes relevantes para el caso en estudio del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, *"Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"*.

"Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró el Estado de Emergencia, Económica y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19.

Que dentro de las razones tenidas en cuenta para la adopción de dichas medidas se incluyeron las siguientes.

Que el 7 de enero de 2020 la OMS identificó el nuevo Coronavirus COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional.

(...)

Que las entidades y organismos del Estado deben proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines y principios esenciales Estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares.

Que de conformidad con lo anterior se hace necesario tomar medidas en materia de prestación servicios a cargo de las

entidades y organismos del Estado, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia mediante el distanciamiento social, flexibilizando la prestación del servicio de forma presencial y estableciendo mecanismos de atención mediante la utilización de medios digitales y del uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, de manera que se evite el contacto entre los servidores públicos y los ciudadanos, sin que ello afecte la continuidad y efectividad del servicio.

(...)

Que es necesario tomar medidas para ampliar o suspender los términos cuando el servicio no se pueda prestar de forma presencial o virtual, lo anterior, sin afectar derechos fundamentales ni servicios públicos presenciales.

(...)

#### **DECRETA**

**ARTICULO 1. Ámbito de aplicación:** El presente Decreto aplica a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado, y a los particulares cuando cumplan funciones públicas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades.

(...)

**ARTICULO 3. Prestación de los servicios a cargo de las autoridades.** Para evitar el contagio entre las personas, propiciar el distanciamiento social y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, las autoridades a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto velarán por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones.

(...)

En aquellos eventos en que no se cuente con los medios tecnológicos para prestar el servicio en los términos del inciso anterior, las autoridades deberán prestar el servicio de forma presencial, no obstante, por razones sanitarias, las autoridades podrán ordenar la suspensión del servicio presencial, total o parcialmente, privilegiando los servicios esenciales. El funcionamiento de la economía y el mantenimiento del aparato productivo empresarial.

En ningún caso la suspensión de la prestación del servicio presencial podrá ser mayor a la duración de la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

(...)

**ARTICULO 5. Ampliación de términos para atender las peticiones:** Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:

Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.

Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.

Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en el presente artículos, expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto en este artículo.

En los demás aspectos se aplicará lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011

**Parágrafo:** La presente disposición no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales.

**ARTICULO 5. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa:**

Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectara todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.

La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.

(...)

**Parágrafo 3.** La presente disposición no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales”.

### **III.5.- MARCO COMPETENCIAL DE LOS CONCEJOS Y ALCALDES EN MATERIA DE TRIBUTOS.**

De conformidad con lo establecido en los artículos 287-3, 300-4 y 313-4 de la Constitución Política, y el numeral 3 del artículo 2º de la Ley 1551 de 2012, las entidades territoriales gozan de autonomía para gestionar sus intereses, siempre dentro de los límites que le impongan la Constitución y la ley. En virtud de dicha autonomía, tanto las asambleas departamentales como los concejos municipales pueden crear tributos conforme la ley y decretar gastos públicos.

La anterior disposición armoniza con el inciso primero del artículo 338 Superior, el cual confiere a las asambleas y concejos la atribución de

determinar directamente los elementos de la obligación tributaria del orden departamental, distrital y municipal. En relación con el marco competencial de las entidades territoriales para el establecimiento de tributos territoriales, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en sentencia de fecha 30 de marzo de 2016, señaló:

“...las entidades territoriales tienen autonomía para administrar sus intereses, dentro de los límites de la Constitución Política y la ley. En virtud de esa autonomía, tanto las asambleas departamentales como los concejos municipales y distritales, pueden determinar los tributos y los gastos locales ... esta Sala, en sentencia del 9 de julio del 2009, , precisó que en vigencia de la Constitución Política de 1886 la facultad impositiva de los municipios era derivada en cuanto se supeditaba a las leyes expedidas por el Congreso, pero que con la norma superior promulgada en el año 1991, la ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden determinar los elementos del tributo, de conformidad con los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales concedidos a las asambleas departamentales y a los concejos municipales y distritales para efectos de establecer los diferentes aspectos de la obligación tributaria. Así mismo, señaló que el artículo 338 de la Constitución Política indica la competencia que tienen los entes territoriales para que a través de sus órganos de representación popular, determinen los presupuestos objetivos de los gravámenes, de acuerdo con la ley, sin que tal facultad sea exclusiva del Congreso, pues de lo contrario se haría nugatoria la autorización que expresamente la Carta les ha conferido a los departamentos y municipios en tales aspectos”.<sup>1</sup>

Ahora bien, para efectos de establecer las potestades de que goza el municipio, se hace necesario advertir que en tratándose del proceso que confluye para la creación y cobro de un determinado tributo, debe distinguirse dos etapas: i) la creación del tributo en sí, lo que implica definir los elementos esenciales del tributo para que nazca a la vida jurídica, lo cual se conoce como poder tributario, que le corresponde a los Concejos Municipales, y ii) el procedimiento administrativo de determinación para el cobro y recaudo del mismo, conocido como potestad tributaria, que le corresponde a los alcaldes.

En relación con el poder tributario, la doctrina calificada en la materia lo define como: *“aquella facultad que tiene el Estado de crear o establecer tributos y hacerse de recursos para el cumplimiento de los fines cuyo cumplimiento le ha asignado la Carta Política”*<sup>2</sup>. Dicho poder se encuentra consagrado en el artículo 338 Superior, el cual establece: *“En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales...”*.

---

<sup>1</sup> Radicado No. 68001-23-31-000-2011-00050-02 (21035). MP. Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

<sup>2</sup> Piza Rodríguez Julio Roberto, Curso de Derecho Tributario, Procedimiento y Régimen Sancionatorio. Pag. 68- Universidad Externado de Colombia-Bogotá 2010.

Por otro lado, en lo que tiene que ver con la potestad tributaria, la doctrina la define como: *"el poder-deber del ente público de efectuar determinados actos dirigidos a la aplicación de las normas tributarias o, en términos más concretos, a la realización de la pretensión del ente público respecto de la materialización del hecho imponible previsto en la ley. Tal potestad comprende las competencias de gestión, inspección y recaudación tendientes a la adquisición y constatación de la cantidad debida a título de tributo. Esta precisión le permite distinguir el poder tributario de la potestad tributaria, la cual es propia de la rama ejecutiva del poder público porque se relaciona con la fase de aplicación del derecho positivo tributario"*.<sup>3</sup>

A partir de lo anterior, se debe entender entonces que la potestad tributaria radica en cabeza del ejecutivo, quien es el encargado de instrumentalizar el derecho y materializar las normas fijadas por el respectivo órgano de representación popular (concejos municipales y distritales), en otras palabras, el adelantamiento de los procedimientos necesarios de constatación, verificación y exigencia de los tributos.

En conclusión, se puede establecer que la creación de un tributo territorial radica en los órganos de representación popular (asambleas departamentales y concejos municipales), lo que implica que les corresponde establecer los elementos esenciales del tributo: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable, tarifa). Por otro lado, lo relacionado con el proceso administrativo tendiente a hacer exigible y obtener el recaudo del tributo, radica en cabeza del ejecutivo (gobernadores y alcaldes), lo que implica necesariamente el establecimiento de las fechas en las que se debe hacer su pago (calendario tributario), así como los beneficios, medios de pago, entre otros.

Así, es a los Concejos Municipales a los que les corresponde adoptar un tributo para el municipio, y será al Alcalde al que le corresponde establecer las fechas en las que se debe hacer su pago (calendario tributario), así como establecer beneficios, establecer los medios de pago, entre otros.

### **III.6.- NOCIÓN Y ALCANCE DE LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS.**

La figura de la suspensión de los términos procesales se dispuso actualmente como una manera de mantener o preservar el distanciamiento social para evitar la propagación exponencial del COVID-19 en todo el territorio nacional. De mismo modo, busca proteger a los servidores públicos de los entes territoriales y otras entidades estatales, así como a particulares que ejerzan función pública

---

<sup>3</sup> Plazas Vega Mauricio, Derecho de Hacienda Pública y Derecho Tributario- Tomo II. Pag. XII. Editorial Temis 2005.

que tengan a su cargo el trámite o sustanciación de procesos en sede administrativa. Pero también tiene un propósito esencial y es el respeto y la garantía del debido proceso de quienes tengan o contra quienes esté en curso procesos administrativos ante entidades públicas.

Desde luego, el Gobierno Nacional, con la expedición del Decreto Legislativo 491 de 2020, proporcionó a las autoridades administrativas y organismos estatales herramientas jurídicas para adoptar medidas de suspensión de los términos en actuaciones administrativas o jurisdiccionales tramitadas en sede administrativa, incluido los términos de caducidad, prescripción o firmeza junto con el plazo para el pago de sentencias judiciales ante la evidente crisis generada por el Covid-19.

En esta materia, la Sala Especial de Decisión No. 2 del Consejo de Estado, Rad: 11001-03-15-000-2020-01013-00, en sentencia reciente de 19 de mayo de 2020, al resolver sobre el control inmediato de legalidad de un acto administrativo que contiene disposiciones relacionadas con la suspensión de términos, explicó el propósito y la proporcionalidad de dicha medida, para lo cual señaló IN EXTENSO lo siguiente:

“El propósito expuesto en el acto objeto de control de brindar **garantía al debido proceso, al derecho defensa y al de contradicción que le asiste a los interesados, así como evitar traumatismos en la gestión a cargo de la entidad, tiene relación directa con la medida de suspender los términos** en los procesos señalados en el artículo primero de la Resolución 695, pues la limitación de la movilidad o libre circulación de todos los residentes en el territorio nacional, no solo en virtud del aislamiento ordenado por el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, **sino como una verdadera medida de contención del Virus, implica la imposibilidad para los sujetos interesados de estar atentos al estado de sus procesos, de pronto con la eventualidad del vencimiento de algún término para ejercer su derecho de defensa o contradicción, de no adoptarse esta medida.**

En efecto, **la suspensión temporal o transitoria de los términos de los procesos señalados, garantiza tanto para la entidad como para los administrados, en condiciones de igualdad, que ninguna de las partes se beneficie o tenga algún provecho de la situación de crisis generada por la pandemia, situación que se agravaría al no tomar la medida, obligando tanto a los funcionarios de la entidad que sustancian y fallan tales procesos, como a los interesados, a concurrir a la entidad para evitar el vencimiento de términos,** so pena de incurrir en una falta disciplinaria o de perder el proceso por falta de defensa técnica. Además, la disposición de incorporar copia de esta resolución a todos procesos de cobro persuasivo y coactivo, y disciplinarios, que se encuentran en trámite, cumple con los principios de publicidad, transparencia y coordinación, previstos en el artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En efecto, **la suspensión temporal o transitoria de los términos de los procesos señalados, garantiza tanto para la entidad como para los administrados, en condiciones de igualdad, que ninguna de las partes se beneficie o tenga algún provecho de la situación de crisis generada por la pandemia, situación que se agravaría al no tomar la medida, obligando tanto a los funcionarios de la entidad que sustancian y fallan tales procesos, como a los interesados, a concurrir a la entidad para evitar el vencimiento de términos,** so pena de incurrir en una falta disciplinaria o de perder el proceso por falta de defensa técnica. Además, la disposición de incorporar copia de esta resolución a todos procesos de cobro persuasivo y coactivo, y disciplinarios, que se encuentran en trámite, cumple con los principios de publicidad, transparencia y coordinación, previstos en el artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**Ciertamente, la medida de suspender los términos en los procesos administrativos está en consonancia con una situación calamitosa, o de crisis general, como la vivida en estos momentos en todo el territorio nacional, en los que se han visto afectados, de manera razonable, algunos derechos de los colombianos, como el de movilidad, pero que ha sido con el fin de no poner en riesgo otros que son intangibles, como la vida y la integridad personal** (artículo 4 de la Ley 137 de 1994).” (Destacado de la Sala).

Conforme lo anterior, es claro que la medida de suspensión de términos administrativos y jurisdiccionales encuentra sustento en la crítica situación que ha generado no solo a nivel mundial sino nacional la Pandemia del Coronavirus, con lo cual se pretende proteger la vida y la salud de los habitantes y los servidores públicos a través del aislamiento y confinamiento social, pero también tiene como objetivo primordial garantizar y respetar los derechos fundamentales de los administrados a fin de no usar esta crisis sanitaria en beneficio arbitrario de los intereses de la administración o de los usuarios.

Por el contrario, se trata de una medida tendiente a contrarrestar el contagio veloz del virus, pues imponer el cumplimiento riguroso de los términos procesales, implica, por un lado, que los funcionarios deban acudir al lugar de su trabajo para prestar sus servicios (proyectar o decidir procesos administrativos) y, de otro, que los usuarios mantengan en constante visita a las instalaciones de las entidades administrativas para estar al tanto de sus procesos administrativos y ejercer su derecho de defensa, lo cual puede ocasionar una propagación acelerada del COVID-19, en contravía de las recomendaciones dadas por la Organización Mundial de la Salud.

### **III.7. DEL CASO EN ESTUDIO.**

Para el caso en estudio, se advierte que el Decreto 048 del 26 de marzo de 2020, *"POR MEDIO DEL CUAL SE AMPLIA EL CALENDARIO TRIBUTARIO CON EL PLAN DE DESCUENTOS PARA ACOGERSE A LOS BENEFICIOS POR PRONTO PAGO DE IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO Y SE*



*DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*”, sobre el cual se pretende el control inmediato de legalidad, presuntamente se encarga de desarrollar 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*”, así como del Decreto Legislativo No. 461 de 2020, “*Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales...*”.

En lo que respecta al Decreto 417 de 2020, la Sala Plena dejará en claro que a través del mismo el Gobierno Nacional tan solo se dedicó a declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, advirtiendo, tal como se puede deducir de los artículos segundo y tercero *ibídem*, que a futuro y mediante decretos legislativos se encargaría de reglamentar los asuntos enunciados en la parte motiva del referido decreto de emergencia.

Lo anterior deja entrever que la naturaleza del referido acto administrativo (Decreto 417 de 2020), es de carácter meramente declarativa, y que serán los Decretos Legislativos que se expidan con posterioridad los que reglamenten verdaderamente las materias enunciadas en el primero.

En segundo lugar, respecto del Decreto Legislativo 461 de 2020 ha de señalarse que, a través de este, tan solo se otorgó dos facultades específicas a los gobernadores y alcaldes de manera temporal, esto es, en materia de modificación de presupuesto para la vigencia fiscal 2020 y reducción de tarifas de los tributos territoriales.

En ese sentido, se advierte que el Decreto municipal 048 de 2020 no desarrolló el Decreto Legislativo No. 461 sobre reducción de las tarifas de los tributos, sino que tan solo se ocupó de modificar parcialmente el calendario tributario del municipio de Oicatá, es decir, de reglamentar una función propia de los alcaldes municipales en materia de tributos de carácter territorial: la potestad tributaria.

En efecto, la posibilidad de modificar los calendarios tributarios es un asunto que le corresponde a los alcaldes municipales en virtud de la potestad tributaria, que, como ya se mencionó, hace referencia a las gestiones que se deben hacer para el cobro del tributo, como por ejemplo: *i) determinar la forma y plazo para el pago de las obligaciones tributarias, ii) establecer los formatos para diligenciar las declaraciones del impuesto, entre otras*; mientras que a los Concejos Municipales en virtud del poder tributario que les ha sido asignado según lo dispuesto en el artículo 338 Constitucional, solo les corresponde establecer los tributos así como sus elementos.

En ese sentido, se itera, en virtud de la potestad tributaria que le corresponde a la rama ejecutiva, los alcaldes se encuentran facultados para adelantar las gestiones que se deben hacer a efectos de lograr

el cobro del tributo, como es el caso de determinar la forma y plazo para el pago de las obligaciones tributarias, de ahí que el Representante Legal se encontrara facultado para modificar el calendario tributario aun en tiempos de paz, sin que requiriera de la existencia de estados de excepción para su ejercicio, al tratarse de una función propia de su cargo.

A partir de lo anterior, se tiene entonces que el artículo primero junto con su respectivo párrafo del acto administrativo objeto de control, tan solo se dedicó a reglamentar una función propia de los representantes legales de los municipios en tiempo de paz, más no de desarrollar verdaderamente el Decreto Legislativo 461 de 2020.

Conforme a lo expuesto, la Sala Plena concluye que, para el caso en estudio, no se cumple con uno de los presupuestos exigidos por la ley y la jurisprudencia para la procedencia del control inmediato de legalidad, en este caso, que el acto sometido a control tenga como propósito desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante la declaratoria del estado de excepción. En efecto, el artículo primero del Decreto municipal 048 tan solo se dedicó a desarrollar una función propia de los alcaldes municipales en materia de tributos territoriales, más no de aplicar las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo 461 de 2020. Por esta razón, el Tribunal declarará la improcedencia del control inmediato de legalidad en lo que respecta al artículo en mención, dado que no se cumple con el criterio de conexidad que debe existir entre el acto administrativo sujeto a control y los decretos legislativos que se expidan para conjurar la situación que da lugar a la declaratoria del estado de excepción.

No obstante lo anterior, la Sala también advierte que el acto administrativo sujeto a control, no solo pretendió desarrollar las facultades temporales consignadas en el Decreto 461 de 2020, sino que también se encargó dentro de sus artículos tres y cuatro de desarrollar las facultades contenidas en el Decreto Legislativo 491 de 2020 *"Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas..."*. En efecto, dentro de los mencionados artículos se dispuso:

**"ARTICULO 3:** Suspender los términos procesales en cuanto a la determinación de los impuestos y sanciones que se encuentran en cobro persuasivo y cobro coactivo, procesos adelantados por el Municipio de Oicatá, hasta que sea superada la emergencia de salud pública.

**ARTICULO 4:** Suspender los términos legales de los derechos de petición presentados ante la administración municipal, así mismo de las notificaciones de Resoluciones de prescripción, devolución o compensación de impuestos y sanciones, hasta que sea superada la emergencia de salud pública".

No obstante, en lo que respecta a los artículos en mención, se advierte que las medidas de suspensión fueron adoptadas el 26 de marzo de 2020, esto es, cuando aún no se había proferido el Decreto legislativo 491 del 28 de marzo 2020. Así las cosas, se tiene entonces que los artículos en mención (3º y 4º) no fueron expedidos en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el gobierno nacional mediante Decreto 417 de 2020 y con ocasión y como desarrollo del Decreto Legislativo 491 de 2020, acerca de la suspensión de términos procesales para actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

Por lo anterior, no se cumple con uno de los presupuestos exigidos por la ley y la jurisprudencia para la procedencia del control inmediato de legalidad, en este caso, que el acto sometido a control tenga como propósito desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante la declaratoria del estado de excepción.

Conforme a lo expuesto, la Sala Plena declarará la improcedencia del control inmediato de legalidad, dado que no se cumple con el criterio de conexidad que debe existir entre el acto administrativo sujeto a control y los decretos legislativos que se expidan para conjurar la situación que da lugar a la declaratoria del estado de excepción.

#### **IV. DECISIÓN**

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

#### **FALLA:**

**PRIMERO. DECLARAR IMPROCEDENTE** el control inmediato de legalidad respecto del Decreto 048 del 26 de marzo de 2020, "*POR MEDIO DEL CUAL SE AMPLIA EL CALENDARIO TRIBUTARIO CON EL PLAN DE DESCUENTOS PARA ACOGERSE A LOS BENEFICIOS POR PRONTO PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*", conforme a las razones antes expuestas.

**SEGUNDO.-** Ejecutoriada esta providencia archívese el expediente dejando las constancias del caso.

*El proyecto de esta providencia fue estudiado, discutido y aprobado en Sala Virtual según consta en acta de la fecha.*

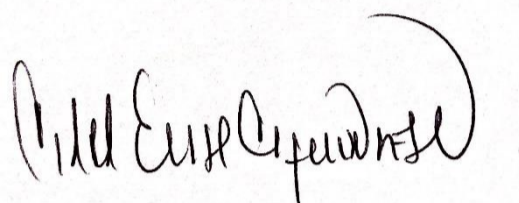
**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**



**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**  
Magistrado



**LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS  
TRIANA**  
Magistrado



**CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ**  
Magistrada



**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ  
OSORIO**  
Magistrado



**ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
Magistrado



**FÉLIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS**  
Magistrado