



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA PLENA

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

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

MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
RADICACIÓN:	15001-23-33-000- 2020-00696 -00
AUTORIDAD:	MUNICIPIO DE SANTA MARÍA
OBJETO:	DECRETO No. 057 DEL 25 DE MARZO DE 2020
TEMA:	PRÓRROGA PLAZO DE EMPLAZAMIENTOS PARA DECLARAR Y PAGAR OBLIGACIONES TRIBUTARIAS
ASUNTO:	SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Agotadas las etapas procesales precedentes, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Boyacá a proferir sentencia de única instancia, en los términos de los artículos 185-6 y 187 del CPACA.

I. ANTECEDENTES

1. TRÁMITE DEL MEDIO DE CONTROL

Mediante auto proferido el 5 de mayo de 2020 se avocó conocimiento del decreto de la referencia, a efectos de adelantar el control inmediato de legalidad respectivo. Asimismo, se ordenó realizar las gestiones previstas en los numerales 2º y 3º del artículo 185 del CPACA.

En cumplimiento de lo anterior, en la misma fecha se fijó un aviso a la comunidad en el sitio web de la Rama Judicial¹ y las comunicaciones respectivas se llevaron a cabo por medios electrónicos.

2. INTERVENCIONES

2.1. Autoridad que expidió el acto administrativo

Con memorial de fecha 11 de mayo de 2020, el Alcalde del MUNICIPIO DE SANTA MARÍA se pronunció como a continuación se sintetiza:

Sostuvo que la Secretaría de Hacienda de la localidad venía avanzando en los procesos de fiscalización tributaria, en virtud de un programa

¹ <https://www.ramajudicial.gov.co/web/control-de-legalidad-tribunal-administrativo-de-boyaca/avisos>

encaminado al recaudo de ingresos propios, principalmente de libre destinación, originados en los tributos creados en la ley donde el municipio es sujeto activo.

Indicó que el MUNICIPIO DE SANTA MARÍA es sede operativa de la Central Hidroeléctrica de Chivor y agregó que tanto la empresa como sus numerosos contratistas y subcontratistas en muchos eventos eran responsables o contribuyentes de impuestos locales.

Señaló que la Secretaría de Hacienda inició 37 procesos de fiscalización, los cuales habían permitido hasta el momento el recaudo de más de cien millones de pesos.

Alegó que la emergencia sanitaria, así como la declaratoria del estado de excepción, forzaron la suspensión de dichos procedimientos y justifican el acto sometido a control.

Esgrimió que “[s]i bien las entidades territoriales se encuentran facultadas para fijar sus propios calendarios para el pago de tributos territoriales según lo haya establecido el Estatuto de Rentas expedido por el Concejo Municipal; ante la inmediatez con la que se requería afrontar el impacto económico negativo de la pandemia, decidimos primero, prorrogar en dos (2) meses las fechas de pago de impuestos municipales con descuento, según consta en el Decreto No. 054 (sic) del 24 de marzo de 2020”.

Añadió que los procedimientos de recaudo deben respetar los principios del derecho tributario y consideró que “ampliar dicho lapso por dos (2) meses más no resulta lesivo de derecho alguno y se aviene en un todo con el derecho a la igualdad que podrían llegar a reclamar los fiscalizados, toda vez que a los demás contribuyentes se les amplió el referido plazo por un tiempo igual de dos (2) meses para declarar y pagar sus impuestos municipales”.

2.2. Instituciones invitadas a conceptuar

En el numeral 3º del auto proferido el 13 de mayo de 2020 se invitó a las universidades UPTC, Santo Tomás de Tunja y Fundación Universitaria Juan de Castellanos a que presentaran por escrito su concepto acerca de la legalidad del acto administrativo bajo estudio. Sin embargo, las instituciones de educación superior guardaron silencio.

2.3. Intervenciones ciudadanas

Ningún ciudadano presentó escrito de intervención dentro del término de la fijación del aviso señalado en el artículo 185-2 del CPACA.

3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador 122 Judicial II delegado para asuntos administrativos de Tunja rindió concepto el 1° de junio de 2020, solicitando que se declare no ajustado a derecho el Decreto No. 057 del 25 de marzo de 2020, bajo los siguientes argumentos:

Hizo referencia a los estados de excepción, al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y a las características del control inmediato de legalidad.

Replicó textualmente las consideraciones del auto proferido el 8 de mayo de 2020 y afirmó que el decreto fue expedido en ejercicio de las atribuciones contempladas en el artículo 315 de la Constitución Política, la Ley 136 de 1994 (modificada por la Ley 1551 de 2012) y los Decretos Legislativos Nos. 417 y 461 de 2020.

Explicó el contenido del Decreto Legislativo No. 461 del 22 de marzo de 2020 y adujo que *“los Concejos Municipales si (sic) pueden establecer beneficios por pronto pago de los impuestos territoriales, pero es una competencia única de las Corporaciones político administrativas, y no de los Alcaldes Municipales; además que ningún decreto legislativo les atribuyó dicha competencia a los representantes legales de los entes municipales, así fuera de manera temporal (mientras supera la crisis por el coronavirus), y aunado el decreto legislativo 461 de 2020 refiere sobre la reorientación de rentas, y no sobre la modificación del calendario tributario fijado por los Concejos”*.

II. CONSIDERACIONES

1. PROBLEMA JURÍDICO

El asunto se contrae a determinar si: *¿El **Decreto No. 057 del 25 de marzo de 2020**, expedido por el **Alcalde del Municipio de Santa María (Boyacá)**, reúne los requisitos para ser sometido al control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 del CPACA?*

Para contestar el anterior interrogante, la Sala Plena concreta la tesis argumentativa del caso e igualmente anuncia la posición que asumirá, así:

1.1. Tesis argumentativa propuesta por la Sala Plena

El acto bajo estudio no cumple el criterio de conexidad material debido a que en sus consideraciones no manifiesta la intención de desarrollar el Decreto Legislativo No. 461 del 22 de marzo de 2020 (solo lo referencia) y

en realidad no ordena reorientar rentas de destinación específica, adelantar operaciones presupuestales con ese fin o reducir tarifas de impuestos municipales.

Por lo tanto, se declarará improcedente la realización del control inmediato de legalidad del Decreto No. 057 del 25 de marzo de 2020.

2. ANÁLISIS DE LA SALA

2.1. Disposiciones sometidas a control

El texto del Decreto No. 057 del 25 de marzo de 2020 es el siguiente (se transcribe con los posibles errores del original):

“(…) DECRETO N° 057 DE 2020
(25 de Marzo)

‘Por medio del cual se extiende la vigencia de un plazo dentro de los procesos de fiscalización tributaria adelantados por la Secretaría de Hacienda’.

EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE SANTA MARIA – BOYACÁ,
en ejercicio de sus facultades y atribuciones, en especial las conferidas por el artículo 315 de la constitución política; la ley 136 de 1994 modificada por la ley 1551 de 2012, los Decretos Legislativos Nacionales No. 417 y 461 de 2020, y

CONSIDERANDO:

- *Que con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política y por medio del Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020; el Presidente de la Republica 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 dicha norma excepcional de carácter legislativo.*
- *Que, según el precepto constitucional arriba citado, una vez declarado el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros; podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.*
- *Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes.*
- *Que, con sustento en dichas facultades concedidas por la Carta Política, el Presidente de la Republica expidió el Decreto No. 461 del 22 de marzo del presente año, ‘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 el*

marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020'.

- Que los efectos económicos negativos que puede ocasionar el progresivo avance de la pandemia generada por el denominado Coronavirus, requieren la atención y el concurso de todos los entes estatales a través la adopción medidas extraordinarias que contribuyan a financiar las acciones para enfrentar las consecuencias económicas y sociales adversas generadas por la 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 la normal operación de las personas y empresas vinculadas a las diversas cadenas productivas que existen en el país.
- Que la Secretaría de Hacienda Municipal viene avanzando en los procesos de fiscalización tributaria, encaminada a optimizar el recaudo de cartera vencida e instando a los contribuyentes del fisco territorial a atender el pago puntual de sus obligaciones con el fisco local.
- Que por medio del Decreto N° 054 del pasado 24 de marzo del año cursante, la Alcaldía Municipal adoptó la decisión excepcional de modificar el calendario local para pago de impuestos municipales con beneficio de descuento, concediendo una prórroga en las fechas de pago hasta el mes de Junio del presente año.

En mérito de lo antes expuesto, el suscrito Alcalde Municipal

DECRETA:

ARTÍCULO SEGUNDO: Prorrógase en dos (2) meses el plazo fijado por la Secretaría de Hacienda Municipal para que los sujetos pasivos de obligaciones tributarias a favor del tesoro público local, atiendan los emplazamientos para declarar y pagar las obligaciones a su cargo por concepto de impuestos correspondientes a las vigencias fiscales con respecto a las cuales se hallen en curso procesos de fiscalización.

ARTÍCULO TERCERO: El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE (...)".

2.2. Caso concreto

Analizado el decreto de la referencia, el Tribunal considera que no resulta procedente su enjuiciamiento a través del presente medio de control, por las razones que a continuación se explican:

La decisión referida a avocar conocimiento del asunto se fundamentó en que dentro de la motivación del acto administrativo se encuentra el **Decreto Legislativo No. 461 del 22 de marzo 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 el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020". Sin embargo, lo anterior no es suficiente para considerar configurado el criterio de conexidad material.

A efectos de ejercer el control inmediato de legalidad es necesario que los actos administrativos sobre los que versa sean de carácter general, se expidan en ejercicio de la función administrativa y **desarrollen alguno de los decretos legislativos dictados durante el estado de excepción** (arts. 20 L 137/1997 y 136 CPACA), como lo ha reiterado la jurisprudencia del Consejo de Estado:

"(...) 35. De la normativa trascrita supra [art. 20 L 137/1994] 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). (...)"²*
(Negrilla fuera del texto original)

Este último criterio no se cumple en este caso. El acto administrativo bajo estudio en sus consideraciones no manifiesta la intención de desarrollar el decreto legislativo en mención (solo lo referencia) y en realidad no ordena reorientar rentas de destinación específica, adelantar operaciones presupuestales con ese fin o reducir tarifas de impuestos municipales. Por ende, la prórroga del plazo establecido en los emplazamientos tributarios no surgió a partir de una facultad excepcional, sino que necesariamente debe encontrar sustento en la normatividad ordinaria; esto al margen de la legalidad o no de la determinación.

Así las cosas, no se evidencia que el acto tenga una conexión material con los decretos con fuerza material de ley expedidos en virtud de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, llevada a cabo mediante el Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020.

² C.E., Sec. Primera, Sent. 2010-00279, sep. 26/2019. M.P. Hernando Sánchez Sánchez.

Por ende, la Sala Plena declarará improcedente la realización del control inmediato de legalidad, atendiendo la posición actual del Consejo de Estado:

“(...) dado que se habilitó la posibilidad de que las personas accedan a la administración de justicia a través de los medios ordinarios para demandar los actos generales emanados de las autoridades públicas (v. gr. nulidad simple), ha de entenderse que el control inmediato de legalidad consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, procede frente las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», sin incluir a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, que no penden directamente un decreto legislativo.

*En conclusión, en estos casos, a partir del cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, del Consejo Superior de la Judicatura, prorrogado por el Acuerdo PCSJA20-11549 del 7 de mayo de la misma anualidad, **el espectro de los actos susceptibles de tener control inmediato de legalidad se limita a aquellos actos generales emitidos para desarrollar directamente los decretos legislativos, al tenor de lo dispuesto en las normas legales antes referidas.** (...)”³ (Subraya y negrilla fuera del texto original)*

Y más recientemente, el alto tribunal enfatizó:

*“(...) 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.** (...)”⁴ (Subraya y negrilla fuera del texto original)*

Cabe precisar que no se dictará un fallo inhibitorio porque el acto sí es susceptible de enjuiciamiento, pero no a través del mecanismo previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA. Por consiguiente, esta decisión no impide que el control judicial del acto se pueda

³ C.E., Sala Especial de Decisión No. 19, Auto 2020-01958, may. 20/2020. M.P. William Hernández Gómez.

⁴ C.E., Sala Especial de Decisión No. 26, Auto 2020-02611, jun. 26/2020. M.P. Guillermo Sánchez Luque.

promover, a solicitud de parte, mediante los demás medios de control anulatorios previstos por el CPACA, como el de nulidad (art. 137)⁵.

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

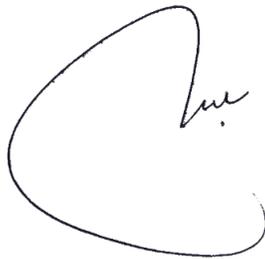
FALLA:

PRIMERO: DECLARAR improcedente el control inmediato de legalidad del **Decreto No. 057 del 25 de marzo de 2020**, expedido por el alcalde del **MUNICIPIO DE SANTA MARÍA**, por las razones señaladas en precedencia.

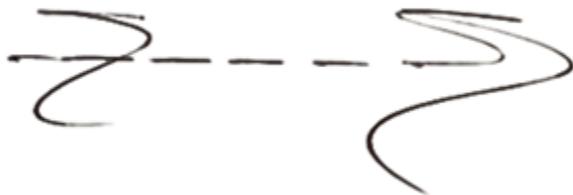
SEGUNDO: En firme esta providencia, archívese el expediente dejando las constancias de rigor.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado

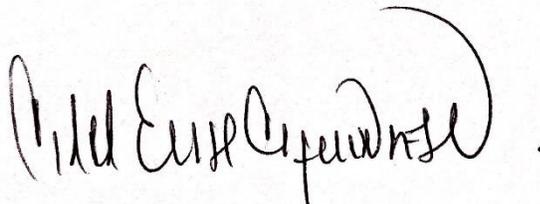


FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado

⁵ "(...) ARTÍCULO 137. NULIDAD. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. // Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió. (...)"



LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado



CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ
Magistrada



ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado



FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS
Magistrado