

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ  
SALA PLENA**

**MAGISTRADO PONENTE: FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**

Tunja, treinta y uno (31) de julio de dos mil veinte (2020)

**MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD –**

**Decreto 100.19-33-2020 de 26 de marzo de  
2020- expedido por el alcalde del Municipio  
de Boyacá - Boyacá**

**RADICACION: 15001233300020200067200**

**I. ASUNTO A RESOLVER**

Procede la Sala a proferir sentencia de única instancia dentro del medio de control de la referencia, en los siguientes términos:

**II. ANTECEDENTES**

**2.1.- Del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 de 2020 y las medidas adoptadas.**

El presidente de la República y los ministros del Despacho, en aplicación de las facultades previstas en el Artículo 215 de la Constitución Política, suscribieron el Decreto 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”*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup><https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20417%20DEL%2017%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>

En dicha disposición se señaló como elemento fáctico principal la declaratoria de la pandemia derivada del coronavirus COVID 19 que efectuó la Organización Mundial de la Salud –OMS\_, caracterizada por la velocidad de propagación del virus.

En relación con el presupuesto valorativo, se indicó que la situación a la que quedaba expuesta actualmente la población colombiana resulta grave e inminente, puesto que afecta la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de los habitantes del territorio, frente a un aumento exponencial de casos de contagio del coronavirus COVID- 19.

Finalmente, en el aludido decreto legislativo se justificó la insuficiencia de las medidas ordinarias para conjurar los efectos de la crisis advertida, por lo que resultaba necesario adoptar las medidas extraordinarias conforme a las previsiones del artículo 215 Superior<sup>2</sup>.

En consecuencia, en el mencionado decreto legislativo, se enunció una serie de medidas que serían adoptadas por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia y se precisó que, de resultar necesario, se diseñarían estrategias adicionales para afrontar la crisis.

Dentro de las medidas adoptadas se encuentran las siguientes:

- Disposición de recursos que se encuentren a cargo de la Nación y las entidades territoriales, tales como el Fondo de Ahorro y Estabilización – FAE – del Sistema General de Regalías y el Fondo de Pensiones Territoriales – FONPET- a título de préstamo, o cualquier otro que se requiera.
  
- La creación del Fondo de Mitigación de Emergencias- FOME con las

---

<sup>2</sup> la Corte Constitucional, ha decantado la configuración de los siguientes presupuestos característicos de la declaratoria de emergencia, a saber: *(i)* los hechos sobrevinientes que perturben o amenacen perturbar el orden económico, social o ecológico, o que constituyan calamidad pública (elemento fáctico); *(ii)* la gravedad e inminencia de la perturbación o amenaza (elemento valorativo) y *(iii)* la justificación orientada a concluir que la grave perturbación generada con los estados de emergencia, no puede ser conjurada con las funciones ordinarias atribuidas a las autoridades estatales.

subcuentas necesarias para atender las necesidades de atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento, por la situación a la que se refiere el decreto.

- La adopción de medidas extraordinarias que permitan la reducción y optimización del capital de las entidades financieras con participación accionaria estatal; estas medidas deben permitir a la Nación emitir títulos o respaldar su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de la República.

- Fortalecer el Fondo Nacional de Garantías –FNG, mediante el aprovechamiento de los recursos de capital de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, con el fin de garantizar la continuidad del acceso al crédito de las personas naturales o jurídicas y subsidiar las comisiones de las garantías otorgadas por el FNG.

- La creación de un Patrimonio autónomo o un fondo cuenta especial para la financiación e inversión de proyectos destinados a atender, mitigar y superar los efectos causados por la emergencia.

- Medidas que permitan descapitalizar entidades financieras con participación accionaria estatal, medidas que deben permitir a la Nación emitir títulos o respaldar su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de la República y adelantar los procesos de enajenación de activos de forma ágil.

- Analizar las medidas tributarias para permitir la reducción de la movilidad, la aglomeración y la congregación en los sitios públicos y para evitar una mayor afectación de las distintas actividades económicas, el empleo, la industria y el Comercio.

- Medidas tributarias necesarias para afrontar la crisis y en particular, la de otorgar beneficios tributarios, con el fin de promover la industria y el comercio del país que generen fuentes de empleo que permitan absorber

fuerza laboral afectada por la pandemia.

- Medidas referidas a aliviar las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efecto de las crisis.

- Mecanismos para facilitar procesos de reorganización e insolvencia empresarial.

- El uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones como herramienta esencial para permitir la protección de la vida y de la salud de los colombianos.

- Medidas extraordinarias encaminadas a que los habitantes del territorio puedan atender las obligaciones de diferente índole – como tributarias, financieras, entre otras- con el fin de proteger el sector salud, promover la industria y el comercio del país y permitan absorber las pérdidas económicas y la fuerza laboral afectada por la pandemia.

- Expedición de normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

- Expedición de normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación de los servicios públicos de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario.

- Expedición de normas por parte del Gobierno Nacional para simplificar el proceso administrativo sancionatorio contenido en la ley 9 de 1979 y en la ley 1437 de 2011 garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa.

- Medidas para garantizar la prestación de servicios públicos – flexibilizar criterio de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios, establecer el

orden de atención prioritaria de abastecimiento a los mismos, flexibilizar el régimen laboral en cuanto los requisitos de los trabajadores a contratar, implementar medidas de importación y comercialización de combustibles con el fin de no afectar el abastecimiento-.

- Con el propósito de generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población afectada por la emergencia derivada de la pandemia COVID 19, se autoriza al Gobierno Nacional para acudir al procedimiento de contratación directa, siguiendo los principios de transparencia y legalidad, de tal forma que las entidades competentes de los sectores salud, prosperidad social, educación, defensa y todos aquellos sectores que se requieran para prestar atención a la población afectada, obtengan el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia.

- Autorizar la entrega de transferencias monetarias adicionales extraordinarias a favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y de la compensación del impuesto sobre las rentas IVA.

- Modificación de las disposiciones normativas del Sistema General de Regalías - SGR- para garantizar la atención en salud de la población afectada por causa de la pandemia COVID- 19.

- Acciones necesarias para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria.

-Autorizar al Gobierno Nacional para efectuar las operaciones presupuestales necesarias para dar aplicación a las medidas.

## **2.2. Del Decreto 100.19-33-2020 de 26 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Boyacá - Boyacá.**

El estudio inmediato de legalidad recae sobre el decreto No. 100.19-33-2020 de 26 de marzo de 2020, *"Por medio del cual se amplía el calendario tributario con el plan de descuentos para acogerse a los beneficios por pronto pago de los distintos tributos, y se dictan otras disposiciones"*.

En la parte motiva, se advierte que el mismo se fundamentó en las siguientes normas:

**i)** De orden constitucional: Artículos 2, 150 numeral 12, 209, 215, 311, 317, 338

**ii)** De orden legal:

- Ley 223 de 1995, artículo 87
- Ley 1429 de 2010, artículo 16
- Ley 1430 de 2010, artículo 8

**iii)** Decretos y resoluciones de orden nacional:

- Decreto 417 de 17 de marzo de 2020
- Decreto 461 de 22 de marzo de 2020

Así, en la parte resolutive del acto administrativo, se decretó:

**"ARTÍCULO PRIMERO:** Ampliar el calendario tributario con el plan de descuentos para acogerse a los beneficios por pronto pago de los distintos tributos descritos en el Acuerdo Municipal No. 026 de 2016 acorde a la facultad del Decreto Nacional 461 de 2020.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Acorde con lo descrito en el artículo anterior, se modifican los artículos del Estatuto de Rentas Municipal que tengan que ver con descuentos por pago oportuno aplicable a los distintos tributos, quedando de manera transitoria por el año 2020 así:

**BENEFICIO POR PRONTO PAGO**

*Concédase los siguientes beneficios por el pronto pago del Impuesto Predial Unificado y de industria y comercio, al contribuyente que opte por pagar el año completo de un solo contado y en efectivo, así:*

- 1. Si el impuesto es cancelado dentro de los meses de enero a junio el descuento será del quince por ciento (15%),*
- 2. Si el impuesto es cancelado dentro del mes de julio, obtendrá un descuento del 10%.*
- 3. Si el impuesto es cancelado dentro del mes de agosto, obtendrá un descuento del 5%.*

*PARÁGRAFO 1. Cuando el contribuyente opte por pagar el impuesto con Tarjeta de Crédito, expresará su voluntad por escrito y cancelará la respectiva comisión en efectivo.*

*PARÁGRAFO 2. A partir del primero 1 de septiembre de 2020 se liquidarán intereses de mora conforme lo establecido en el Estatuto Municipal de Rentas.*

**ARTÍCULO TERCERO. - OBLIGACIÓN DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA MUNICIPAL.** *La Secretaría de Hacienda a través de la Tesorería Municipal u oficina de recaudo, deberá solicitar a la Superintendencia Bancaria y SES (Superintendencia de Economía Solidaria), o quien haga sus veces, según el caso, en los términos del Acuerdo 47 de la Ley 14 de 1983 el monto de la base gravable, para efectos de la determinación del impuesto de Industria y Comercio y hacer efectivo los beneficios descritos en el presente acto administrativo en lo relacionado con la tributación, la cual se enmarca dentro de las normas del orden nacional y departamental que para el efecto se expidan.*

*PARÁGRAFO. - La Secretaría de Hacienda deberá comunicar al proveedor de software para que realice los ajustes a los sistemas de liquidación.*

**ARTÍCULO CUARTO.** *- 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 Boyacá, hasta que sea superada la emergencia de salud pública.*

**ARTÍCULO QUINTO.** *- Suspender los términos legales en peticiones presentados ante la administración municipal que se relacionen con tributos (sic) así mismo de las notificaciones de Resoluciones por prescripción, devolución, o compensación de impuestos y sanciones, hasta que sea superada la emergencia de salud pública.*

**ARTÍCULO SEXTO.** *- Por Secretaría de Gobierno remitir este acto ante la Gobernación de Boyacá y Tribunal Administrativo de Boyacá para el correspondiente control de legalidad de que trata el artículo 151 No. 14 del CPCA (SIC)."*

**2.3. Trámite del Medio de Control.** - En aplicación de las prescripciones de los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 del C.P.A.C.A., el alcalde del Municipio de Boyacá - Boyacá remitió el Decreto No. 100.19-33-2020

de 26 de marzo de 2020.

**2.3.1. Auto avoca conocimiento.** - Mediante auto notificado en el estado de 6 de mayo de 2020, el Despacho del Magistrado Ponente dispuso avocar el control inmediato de legalidad del Decreto 100.33-19-2020 de 26 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Boyacá – Boyacá; allí se dispuso igualmente fijar un edicto por el término de 10 días en la página web de la Secretaría de la Corporación a efectos de garantizar la intervención de la ciudadanía, así como invitar al personero del municipio a que emitiera concepto y correr traslado al Ministerio Público para que si a bien tuviese, emitiera el respectivo concepto.

**2.3.2. Intervenciones procesales.** - Dentro del término otorgado para el efecto, la autoridad administrativa guardó silencio, a la vez que no fue formulado escrito de intervención por parte de algún ciudadano dentro del término de fijación del edicto.

Por su parte, la **Personera del Municipio de Boyacá – Boyacá** presentó escrito en el que manifestó que el decreto bajo estudio fue expedido en uso de las facultades otorgadas al Alcalde Municipal en el Decreto 461 de 22 de marzo de 2020; que la ampliación del calendario tributario tuvo como finalidad mitigar el impacto económico que ha tenido en la comunidad las medidas adoptadas por causa del coronavirus COVID-19.

Estimó además que la medida no genera mayor impacto fiscal para las finanzas del municipio; que se trata de un acto de carácter general cuya finalidad es flexibilizar el pago de los tributos territoriales teniendo en cuenta la difícil situación económica actual debido a la emergencia sanitaria y ambiental; que fue expedido por el Alcalde en uso de las facultades del decreto nacional y con posterioridad a la declaratoria de estado de emergencia decretada por el Gobierno Nacional, por lo que debe ser declarado legal.

**2.3.3 Concepto Ministerio Público.** - El señor Procurador 45 Judicial II para asuntos administrativos, remitió el 4 de junio de 2020 al correo



institucional de la Secretaría General del Tribunal el concepto que emitió dentro del presente asunto, en el que solicitó se declare ajustado a la normatividad el acto sometido a control inmediato de legalidad.

En su escrito, luego de referirse a la consagración legal de la figura de los estados de excepción, y del control de legalidad de los actos expedidos en el marco de dichos estados de excepción, explicó que el acto administrativo bajo examen es de carácter general, expedido dentro del término de duración del estado de excepción, y en uso de las atribuciones constitucionales y legales asignadas al alcalde en ejercicio de su función administrativa.

Sostuvo que, desde una tesis estricta, sólo son susceptibles de "Control Inmediato de Legalidad" los actos emitidos en desarrollo de facultades conferidas por los decretos legislativos, y que tal situación se presenta en el caso, puesto que si bien se invocan normas de orden constitucional (2, 209, 338 y 363), Legales (Ley 136 de 1994, modificado por la Ley 1551 de 2012, Ley 2010 de 2019 artículos 904 a 916), el acto administrativo también invoca normas como el Decreto Nacional 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 el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020, por lo que se encuentran reunidos los presupuestos para la procedencia del medio de control de legalidad.

Indicó que la ampliación de plazos del pago y los descuentos tributarios sobre impuestos municipales para la vigencia 2020, establecida por parte del Alcalde de Boyacá - Boyacá a través del acto que se examina, se fundamentó tanto en la declaración de calamidad pública, como en las normas de carácter local (Decreto 180 de 2020 expedido por el Gobernador del Departamento de Boyacá).

Coligió que *"la decisión adoptada mediante el acto administrativo sometido a control desarrolla y da cumplimiento a los lineamientos establecidos en el Decreto Legislativo 491 de 2029, pues este Decreto permite la*

*suspensión de los términos dentro 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, por lo que las autoridades administrativas están autorizadas para suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, decisión que propende por la salubridad de habitantes, usuarios, servidores públicos y contratistas del Municipio de Boyacá, como una medida de prevención y contención del COVID-19.”*

### **III. CONSIDERACIONES**

#### **3.1. Competencia.**

De conformidad con las previsiones de los artículos 151-14 y 185-6 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Sala Plena del Tribunal Administrativo es competente para emitir decisión en única instancia dentro del presente asunto.

#### **3.2. Problema jurídico.**

Se contrae a determinar si el Decreto 100.19-33-2020 de 26 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Boyacá - Boyacá, es susceptible o no de control inmediato de legalidad, y en caso afirmativo, si se ajusta a la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica por parte del Gobierno Nacional y si fue expedido en desarrollo de los decretos legislativos derivados del actual estado de excepción.

**3.3. Tesis de la Sala Plena.** Se declarará improcedente el estudio del Decreto 100.19-33-100 de 26 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Boyacá - Boyacá, toda vez que no 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 Decreto bajo estudio únicamente desarrolla una función propia

de los alcaldes municipales en materia de tributos territoriales, más no aplica las disposiciones contenidas en los Decreto Legislativo 461 y 491 de 2020.

### **3.4. Del Control Inmediato de Legalidad**

La Constitución Política de Colombia, dispuso que tanto el decreto de declaratoria de estado de excepción, como los decretos legislativos que lo desarrollan y las demás decisiones de naturaleza administrativa o reglamentaria que concretan las medidas adoptadas por los decretos con fuerza de ley, deben ser objeto de control.

En ese sentido, el control inmediato de legalidad, se erige como el mecanismo jurídico previsto para "(...) *examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo*"<sup>3</sup>.

El artículo 20 de la ley estatutaria 137 de 1994 – Ley estatutaria de los estados de excepción-, reguló el control inmediato de legalidad, en los siguientes términos:

*"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 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".*

Valga precisar que el artículo 136 del C.P.A.C.A. consagra, en términos idénticos a los plasmados en el artículo 20 *ibidem*, el control inmediato de legalidad como uno de los medios de control que debe tramitarse ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Ahora, tal como lo ha referido el Consejo de Estado, el control inmediato de legalidad es un mecanismo de control excepcional a cargo de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuya finalidad es evaluar la legalidad de

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo contencioso Administrativo, Sentencia de 5 de marzo de 2012, expediente 11001031500020100036900 (CA). C.P. Hugo Fernando Batidas Bárcenas.

los actos administrativos de carácter general expedidos como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, de tal forma que se debe analizar la existencia de relación de conexidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia.

Al respecto, el Consejo de Estado en reciente pronunciamiento se refirió a los asuntos susceptibles de control inmediato de legalidad como sigue:

*"De acuerdo con lo precedente, 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 pendan directamente un decreto legislativo"<sup>4</sup>.*

Resulta pertinente mencionar que a efectos de proferir sentencia y a pesar que en el auto que avocó conocimiento del presente asunto se examinaron los factores formales de generalidad, temporalidad y conexidad del acto administrativo en estudio, la Sala verificará, de manera exhaustiva este último factor, con el fin de determinar la procedencia del control inmediato de legalidad, de manera que se verificará que se haya proferido como desarrollo de uno o más decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción y que cumpla los siguientes criterios adoptados por la Sala Plena con base en los pronunciamientos de las diferentes Salas Especiales conformadas al interior del Consejo de Estado<sup>5</sup>:

- (i) Que no se encuentre fundado únicamente en el Decreto que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, pues se trataría de un desarrollo

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión N.º 19. Auto de 20 de mayo de 2020. Exp. 11001-03-15-000-202001958-00 C. P. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ.

<sup>5</sup> Sala Plena del Tribunal Administrativo de Boyacá. Expediente: 15001-23-33-000-2020-00475-00. M.P. Clara Elisa Cifuentes Ortíz. Sentencia del 03 de julio de 2020.

inmediato del mismo.

(ii) Que haya sido motivado en el Decreto de Estado de Excepción y uno o más de los decretos legislativos que lo desarrollan.

(iii) Que a pesar de haber sido motivado en el Decreto de Estado de Excepción y uno o más de los decretos legislativos que lo desarrollan, no se haya limitado a adoptar las medidas en ellos contenidos sin ningún desarrollo particular.

(iv) Que las medidas adoptadas no se deriven de una potestad ordinaria asignada a la autoridad administrativa.

### **3.5. Marco normativo y jurisprudencial aplicable al caso**

#### **3.5.1. Competencia de los concejos y alcaldes en materia de tributos.**

El artículo 2º de la Ley 44 de 1990<sup>7</sup> dispuso que el impuesto predial unificado **(i)** es un tributo municipal, y **(ii)** su administración, control y recaudo le corresponde al municipio. A su turno, el artículo 4º *ibidem* prevé que la tarifa del impuesto predial unificado será fijada por los concejos municipales y distritales.

Por su parte, el artículo 313- 4 de la Constitución Política prevé que corresponde a los concejos votar de conformidad con ésta y con la ley los tributos y gastos locales; además, el artículo 338 *ibidem* estableció que *"en tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos."* (se resalta)

A su turno, el numeral 6 del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012 dispone que los concejos también tienen como función *"[e]stablecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones o impuestos y sobretasas, de conformidad con la ley."* Y el artículo 186 del Decreto 1333 de 1986

previó que las tarifas del impuesto predial, incluidas todas las sobretasas municipales, serían fijadas por los Concejos Municipales y el Distrito Especial de Bogotá entre el 4 y 12 por mil, en forma diferencial, teniendo en cuenta la destinación económica de cada predio.

Del referido contexto normativo se colige que el concejo podrá decretar los tributos y gastos públicos, determinando **los elementos esenciales** del tributo, entendidos estos como los sujetos activo y pasivo, tarifa, hecho generador y base gravable; así lo sostuvo la Sección Cuarta del Consejo de Estado:

*"Partiendo del principio político según el cual no puede haber tributo sin representación, el artículo 338 de la Constitución Política<sup>6</sup>, dispuso que los **órganos de elección popular**, tanto del nivel nacional, como de los niveles departamental **y municipal**, pueden establecer contribuciones fiscales y parafiscales, para lo cual, la ley, las ordenanzas **y los acuerdos, son el medio previsto para determinar los elementos esenciales de la obligación tributaria.***

*En ese sentido, los artículos 287 y 313 <sup>o</sup>ibídem, facultaron a los concejos municipales para administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, siempre y cuando el establecimiento de los mismos esté conforme con el marco constitucional y legal previamente determinado. (...)*

*Nótese como la Corte es clara al afirmar que la creación de los tributos del orden territorial hace parte de la reserva legal; sin embargo, también precisa que **la determinación de la totalidad de los elementos de los mismos no lo es, pues su establecimiento obedece a una competencia conjunta de los órganos de representación popular<sup>1</sup>**, dada en función de los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales, consagrados en el artículo 1º de la Constitución Política.*

*De manera que la Corte avaló **la facultad con que cuentan los concejos distritales y municipales para determinar los elementos de la obligación tributaria**, siempre y cuando, como se mencionó, medie la autorización legal para tal efecto y la ley delimite el hecho objeto del impuesto o contribución, conclusión que fue reiterada por esa Corporación en la sentencia C-035 de 2009, en la que se analizó la constitucionalidad del literal b) del artículo 233 del Decreto 1333 de 1986 – Código de Régimen Municipal.<sup>6</sup>*

---

<sup>6</sup> CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN CUARTA, sentencia de 13 de septiembre de 2017, Consejera Ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO (E). Rad: 08001-23-33-000-2012-00454-01 (20886).

En el mismo sentido se pronunció la misma Sección en sentencia de 13 de septiembre de 2017 al indicar que *"el señalamiento de los elementos objetos de la obligación tributaria debe hacerse exclusivamente por parte de los organismos de representación popular, en la forma consagrada en el artículo 338 de la Constitución, que asignó de manera excluyente y directa a la ley, la ordenanza o el acuerdo la definición y regulación de los elementos estructurales de la obligación impositiva, al conferirles la función indelegable de señalar "directamente" en sus actos: los sujetos activos y pasivos, los hechos generadores, las bases gravables y las tarifas de los impuestos<sup>7</sup>".*

También la Corte Constitucional en la sentencia C- 459 de 2013 explicó que *"En toda actividad creadora de tributos será necesaria la intervención del órgano político por excelencia, el Congreso (art.150 num.11 y 12), aunque no siempre se agota en éste la determinación del tributo, pues tanto las asambleas departamentales **como los concejos municipales** o distritales **pueden participar en forma concurrente**, mediando ciertos condicionamientos. Así, el artículo 300-4 de la Constitución atribuye a las asambleas la tarea de "decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales", mientras que **el artículo 313-4 de la misma norma lo hace respecto de los concejos municipales para los gastos locales**. Desde esta perspectiva, **el principio de legalidad mantiene plena vigencia porque deberá mediar siempre la representación popular nacional, acompañada, en algunos casos, de la representación territorial.**" (Negrilla fuera del original).*

Ahora en lo que respecta al alcalde, el numeral 1º del artículo 315 de la Constitución Política, establece que es su deber *"Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas y **los acuerdos del concejo**".* Concordante con ello, el artículo 189 *ibídem*, dispone que corresponde al Presidente de la República, como Jefe de

---

<sup>7</sup> CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN CUARTA, sentencia de 13 de septiembre de 2017, Consejera Ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO (E). Rad: 08001-23-33-000-2012-00454-01 (20886).

Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, entre otras funciones, "(...) 20. *Velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y decretar su intervención de acuerdo con las leyes.*".

De acuerdo con lo anterior, ha de colegirse que corresponde a los alcaldes hacer cumplir los acuerdos expedidos por el Concejo Municipal, a través de los cuales se establecen tributos municipales. Además, como suprema autoridad administrativa a nivel municipal, tiene a su cargo recaudar y administrar dicho tributo, así como establecer los procedimientos para tal efecto. En otras palabras, le corresponde a la Administración Municipal el **cobro del tributo.**

Sobre este punto, la Sección Cuarta del Consejo de Estado en la sentencia proferida el 28 de agosto de 2013, radicación 81001-23-31-000-2011-90023-01(19444), con ponencia de la Magistrada Martha Teresa Briceño de Valencia, explicó:

*"A partir de la interpretación gramatical y del sentido natural y obvio<sup>14</sup> de la expresión «**recaudo**», la Sala advierte que recaudar, según el Diccionario de la Real Academia Española, significa "cobrar o percibir dinero"<sup>15</sup>.*

*Ahora bien, desde un punto de vista jurisprudencial, esta Sala se ha pronunciado en relación con el recaudo, así:*

*«Sobre el particular, ha sido jurisprudencia de la Sala, que la reglamentación pertinente a la **regulación del procedimiento para el exacto recaudo, fiscalización, control y aún la ejecución coactiva del tributo y en general del establecimiento de los reglamentos necesarios para su determinación individual, son aspectos que corresponden a un fenómeno posterior y distinto al de su creación, como lo es el de su pago.** Esto es, a la tarea de cobrar y permitir que se materialice lo previsto en la ley, a efecto de arbitrar los recursos de que se trata como propios del nivel territorial, materias para las cuales opera la autonomía territorial de las citadas entidades, a las que se reconoce competencia propia para expedir los acuerdos que garanticen el efectivo control y recaudo de sus gravámenes, conforme a la competencia administrativa o de gestión otorgada por la Carta, para "administrar los recursos" (art. 287 - 3), en la forma como se expresó entre otros, en fallo del 22 de noviembre de 1986, exp. 8005»<sup>16</sup>. (Negrillas fuera de texto)*

*Doctrinariamente, el «recaudo» ha sido definido como «una función administrativa encaminada a la **consecución del cumplimiento de la obligación de pago** y, a su vez, constituye la etapa específica del **subprocedimiento tributario en la cual la Administración realiza el cobro de la deuda tributaria y verifica el ingreso del tributo a las arcas estatales**»<sup>17</sup>.*



De acuerdo con lo anterior, la Sala advierte que la facultad que le fue delegada al Alcalde Municipal de Arauca mediante el artículo 3º del Acuerdo 017 de 2002, se dirigía únicamente **a la forma en que se materializaría el cumplimiento del pago del impuesto** de alumbrado público, con fundamento en la regulación establecida en dicho acuerdo. En otras palabras y como lo señaló el demandante, la potestad atribuida al alcalde tenía como finalidad expedir una regulación en la que se determinaran aspectos como: el medio a través del cual se liquidaría el tributo a los sujetos pasivos, la forma de pago, las entidades encargadas de recibir el pago, entre otros, **todos los cuales hacen referencia a la etapa de recaudación del impuesto, que corresponde a una etapa distinta a la de su creación y que es competencia exclusiva del Congreso, las Asambleas y Concejos, conforme al artículo 338 C.P.**

En este punto, resulta oportuno señalar que **la obligación de recaudar los impuestos es una función que constitucionalmente corresponde a la Rama Ejecutiva<sup>18</sup> y que, a nivel municipal, de conformidad con el numeral 1º del artículo 315 C.P., está radicada en el alcalde municipal**, quien debe "Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas y los acuerdos del concejo". (Resaltado fuera de texto)

Bajo dicho contexto normativo y jurisprudencial, se concluye que en tratándose del proceso que confluye para la creación y cobro de un determinado impuesto municipal, debe distinguirse dos etapas: **i)** la creación del tributo en sí, lo que implica definir sus elementos esenciales 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 que: "En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales...".

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 a 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>8</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.**

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

---

<sup>8</sup> Plazas Vega Mauricio, Derecho de Hacienda Pública y Derecho Tributario- Tomo II. Pag. XII. Editorial Temis 2005.

Al emitir el citado decreto, el Gobierno Nacional plasmó las siguientes consideraciones:

**"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 requieren adoptar medidas excepcionales con el fin de brindar apoyos económicos a la población más desprotegida. (...)*

*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 afectarán 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.***

*Que si bien las entidades territoriales se encuentran facultadas para disminuir las referidas tarifas, ante la inmediatez con la que se requiere afrontar el impacto económico negativo en los hogares más vulnerables, **se hace necesario facultar temporalmente directamente a los gobernadores y alcaldes para que, si lo consideran pertinente, reduzcan las tarifas fijadas sin necesidad de acudir a las asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales.***

*Que, en todo caso, las autorizaciones previstas en el presente Decreto deben ejercerse por los gobernadores y alcaldes en observancia de los mandatos constitucionales, con el único objetivo de conjurar la inminente crisis e impedir la extensión de sus efectos, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020, y únicamente durante su vigencia." (destaca la Sala)*

La resolutive del Decreto fue del siguiente tenor:

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

**Artículo 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." (Resaltado fuera de texto).*

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, tales como despidos masivos, 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**, propiciando así un alivio ante la grave crisis que se presenta actualmente.

Las anteriores facultades temporales fueron estudiadas por la Sala Plena de la Corte Constitucional que mediante sentencia C-169 de 2020, proferida en ejercicio del control automático de constitucionalidad del Decreto Legislativo 461 de 2020, encontró que las mismas se ajustan a la Constitución, de modo que procedió a declarar la exequibilidad condicionada de los artículos 1º y 2º del referido Decreto, con fundamento en que el artículo primero 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, el Máximo Tribunal Constitucional señaló que a través de éste se había facultado a los gobernadores y alcaldes para reducir las tarifas de los impuestos municipales fijadas por los órganos competentes, de manera que declaró la constitucionalidad condicionada de la mencionada prerrogativa, en el entendido 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 se ocupó de otorgar dos facultades específicas a los gobernadores

y alcaldes: **i)** para la modificación del presupuesto de la vigencia fiscal 2020, y **ii)** para la reducción de tarifas de los impuestos territoriales. En ambos escenarios, se proscribe la modificación de las leyes, ordenanzas o acuerdos.

### **3.6. Caso concreto**

Con base en el marco jurídico planteado se advierte que el Decreto municipal 100.19-33-2020 de 26 de abril de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Boyacá - Boyacá, no desarrolló el Decreto Legislativo No. 461 sobre reducción de las tarifas de los tributos, sino que se ocupó de modificar parcialmente el calendario tributario de la entidad territorial, es decir, reglamentó una función propia de los alcaldes municipales en materia de tributos de carácter territorial: la potestad tributaria<sup>9</sup>.

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 reitera que 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

---

<sup>9</sup> A esta misma conclusión llegó éste Tribunal en providencia proferida dentro del Control Inmediato de Legalidad radicado bajo el No. 1500123330002020-00385-00, con ponencia del Magistrado Fabio Iván Afanador García.

encontrara facultado para modificar el calendario tributario aun en tiempos de pandemia, 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 los artículos primero y segundo del acto administrativo objeto de control, se limitan a reglamentar el recaudo, siendo ésta una función propia de los representantes legales de los municipios, más no desarrollo del Decreto Legislativo 461 de 2020.

Sucede lo mismo respecto a los artículos 3 y 4 del Decreto 33 de 2020 en los que se ordena la suspensión de los términos procesales en los procesos de cobro coactivo, así como de las notificaciones de resoluciones de prescripción, devolución o compensación de impuestos, y sanciones hasta que sea superada la emergencia sanitaria y preservado el orden público, debido a que para el 26 de marzo de 2020 no había sido expedido el Decreto Legislativo 491 de 2020<sup>10</sup> que estableció la suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa con ocasión de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y protección Social por la pandemia causadas por el

---

<sup>10</sup> “Artículo 6. 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 afectará 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.

En todo caso los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia.

Parágrafo 1. La suspensión de términos a que se refiere el presente artículo también aplicará para el pago de sentencias judiciales.

Parágrafo 2. Los Fondos Cuenta sin personería jurídica adscritos a los ministerios, que manejen recursos de seguridad social y que sean administrados a través de contratos fiduciarios, podrán suspender los términos en el marco señalado en el presente artículo.

Durante el tiempo que dure la suspensión no correrán los términos establecidos en la normatividad vigente para la atención de las prestaciones y en consecuencia no se causarán intereses de mora.

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

Coronavirus- COVID 19, y aún de haberse citado, lo cierto es que la suspensión de términos procesales en los procesos de cobro coactivo y de demás actuaciones administrativas relacionadas con el cobro del tributo, fue decretada por el Alcalde del Municipio de Boyacá - Boyacá en uso de sus facultades constitucionales y legales relacionadas con el proceso administrativo tendiente a hacer exigible y obtener el recaudo del tributo, lo que también puede hacer en tiempos especiales sin necesidad de que existan decretos legislativos expedidos durante la declaratoria del estado de excepción.

Conforme a lo expuesto, se tiene entonces 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 Decreto municipal 100.19-33-2020 se limitó a desarrollar una función propia de los alcaldes municipales en materia de tributos territoriales, más no aplica las disposiciones contenidas en los Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020. Por esta razón, 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.

Finalmente, se advierte que la presente providencia no hace tránsito a cosa juzgada, y por lo tanto, el acto administrativo bajo análisis, será susceptible de control judicial a través del medio de control procedente de acuerdo con que al respecto señala la Ley 1437 de 2011.

#### **IV. DECISIÓN**

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

## FALLA

**PRIMERO. - Declarar improcedente** el control inmediato de legalidad del Decreto 100.19-33-2020 del 26 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del Municipio de Boyacá - Boyacá, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO. - Notificar** la presente providencia al alcalde del Municipio de Boyacá - Boyacá, así como al Ministerio Público delegado ante esta Corporación.

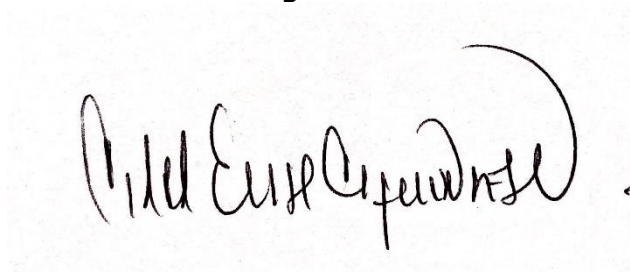
**TERCERO. -** En firme esta providencia, archívese el expediente, dejando las constancias de rigor,

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

**Notifíquese y Cúmplase,**



**FÉLIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS**  
Magistrado

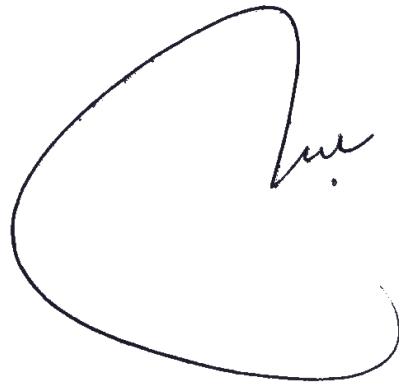


**CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ**  
Magistrado

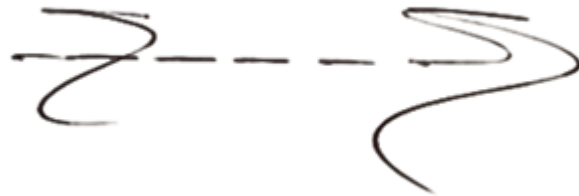




**ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
Magistrado



**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**  
Magistrado



**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**  
Magistrado



**LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA**  
Magistrado

Hoja de firmas

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD –  
Decreto 100.19-33-2020 de 26 de marzo de 2020-  
expedido por el Alcalde del Municipio de  
Boyacá - Boyacá  
RADICACION: 15001233300020200067200