



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**  
**SALA PLENA**  
**MAGISTRADO PONENTE: OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**

Tunja, 6 de agosto de 2020.

<b>Expediente N°</b>	15001-23-33-000-2020-01329-00
<b>Medio de Control</b>	Control inmediato de legalidad- Municipio de Chiscas
<b>Acto objeto de estudio:</b>	Decreto 024 de 02 de abril de 2020
<b>Asunto</b>	Sentencia de única instancia, declara la legalidad de los artículos segundo y tercero del decreto bajo estudio.

Procede la Sala Plena de Tribunal Administrativo de Boyacá, a efectuar el control inmediato de legalidad previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con el artículo 136 del C.P.A.C.A., respecto del Decreto No. 024 de 2 de abril de 2020 “*Por medio del cual se modifica el plazo para el pago del impuesto predial unificado de los predios urbanos y rurales del Municipio de Chiscas (Boyacá)*”, expedido por el Alcalde del Municipio de Chiscas-Boyacá, previos los siguientes:

**I. ANTECEDENTES**

**Acto sometido a control**

1. El Alcalde del Municipio de Chiscas mediante Oficio del 17 de abril de 2020, remitió vía correo electrónico, copia del Decreto No. 024 de 02 de abril de 2020 para los efectos del control automático de legalidad que le compete realizar a la Sala Plena de esta Corporación.
2. La parte resolutive del decreto es del siguiente tenor:



“Decreto No. 024 de 02 de abril de 2020 *“Por medio del cual se modifica el plazo para el pago del impuesto predial unificado de los predios urbanos y rurales del Municipio de Chiscas (Boyacá)”* (...).

DECRETA:

Artículo 1. Modificar el párrafo del artículo 32 del Código de Rentas del Municipio de Chiscas (Boyacá), Acuerdo N° 028 del 30 de noviembre de 2014, adicionando un inciso el cual quedará así:

Artículo 31. Plazos para pagar. (...)

Parágrafo primero. Los contribuyentes del Impuesto predial unificado propietarios o poseedores de predios urbanos y rurales, que declaren y/o paguen la totalidad del impuesto liquidado por el año gravable 2020 a más tardar el 30 de junio del mismo año, tendrán derecho al descuento del 30% del impuesto a cargo establecido en el Acuerdo N° 028 de 2014.

Artículo 2. Suspensión de términos y plazos en los procesos tributarios. Suspender los términos de las actuaciones administrativas tanto para los ciudadanos como para la administración tributaria, en los procesos de fiscalización, liquidación, devolución, recaudo, discusión y cobro, que estén corriendo a la vigencia del presente decreto y mientras duren las medidas de restricción.

Artículo 3. Vigencia. El presente decreto rige a partir de su publicación, sin perjuicio de las disposiciones contenidas en el Acuerdo 028 de 2014 y deroga aquellas normas de igual o inferior categoría que le sean contrarias”.

### **Actuación procesal surtida**

3. El despacho del magistrado sustanciador, mediante auto del dos (02) de junio de 2020, avocó el conocimiento del Decreto No. 024 de 02 de abril de 2020, ordenando la fijación en lista por el término de diez (10) días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la



legalidad de dicho acto; se ordenó correr traslado al Procurador delegado ante el Tribunal para que rindiera concepto; se ordenó comunicar al Alcalde del Municipio de Chiscas y se decretó la práctica de pruebas.

### **Intervenciones**

4. El Alcalde del **Municipio de Chiscas** allegó informe en el que indicó que el propósito de la expedición del Decreto 024 de 02 de abril de 2020, era apoyar a los contribuyentes del impuesto predial unificado quienes como consecuencia de la pandemia del coronavirus han presentado dificultades, afectando sus fuentes de ingreso para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

5. La **Fundación Universitaria Juan de Castellanos** intervino en el presente asunto, señalando que si bien el acto sub examine cumple con los requisitos de generalidad y se trata de un acto dictado en ejercicio de la función administrativa, lo cierto es que no satisface el requisito de conexidad por cuanto no desarrolla ninguno de los decretos legislativos proferidos en desarrollo del estado de excepción.

### **Concepto del Ministerio Público**

6. El Procurador 45 Judicial II delegado ante el Tribunal, dentro del término procesal respectivo, emitió concepto dentro del control inmediato de legalidad del Decreto No. 024 de 02 de abril de 2020, para lo cual expuso lo siguiente:

En primer lugar, señaló que el Decreto bajo estudio fue expedido en desarrollo del Decreto legislativo 461 de 2020 que facultó temporalmente a los gobernadores y alcaldes para que si lo consideran pertinente, redujeran las tarifas fijadas sin necesidad de acudir a las asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales.



Refirió que el Decreto 024 de 02 de abril de 2020 guarda relación de conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica, pues lo allí dispuesto hace parte de un conjunto de decisiones adoptadas por el Gobierno Nacional con la exclusiva finalidad de mitigar el impacto económico ocasionado por las medidas adoptadas para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19, por el cual se declaró la emergencia sanitaria.

Indicó que el Decreto municipal que modifica el plazo para el pago del impuesto predial unificado de los predios urbanos del municipio de Chiscas y suspende las actuaciones administrativas tributarias con el objeto de atender las consecuencias originadas por la pandemia del COVID-19, resulta acorde y proporcional a la emergencia declarada, toda vez que busca mitigar en alguna medida los impactos económicos negativos que se han generado para todos los ciudadanos por la afectación de sus empleos, actividades económicas e ingresos, por la medida de aislamiento adoptada por el Gobierno Nacional para evitar la propagación del brote del coronavirus COVID-19, pues la ampliación del plazo para el pago de los impuestos allí establecida trae consigo los descuentos y estímulos por pronto pago en periodos más largos.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **Cuestión previa**

7. En primer lugar ha de señalarse que conforme al artículo 20 de la Ley 137 de 1994, “*Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia*”, 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 del lugar donde se expidan si se tratare



de entidades territoriales o por el Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

8. Dicha norma estatutaria encuentra desarrollo en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, en donde se consagra el medio de control de “control inmediato de legalidad”, en los siguientes términos:

**“Artículo 136. Control inmediato 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 Jurisdicción 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, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento”.

9. El control inmediato de legalidad, de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en consonancia con el referido artículo 136 del CPACA, tal como lo ha referido el Consejo de Estado, es un mecanismo de control a cargo de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de un estado 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 de la emergencia económica<sup>1</sup>.

10. Así las cosas, de acuerdo con las normas en cita, y de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, el control inmediato de legalidad se encuentra sujeto al cumplimiento de los siguientes requisitos de procedibilidad: **i)** Que se trate de un acto de contenido general, abstracto e impersonal **ii)** Que el acto se haya dictado en

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO. Bogotá D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil diez (2010). Radicación numero: 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA).



ejercicio de la función administrativa, luego de decretado el estado de excepción y **iii) que se trate de un acto que desarrolle o reglamente uno o más de los decretos legislativos** expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción<sup>2</sup>.

11. En consonancia con lo anterior ha de precisarse que en aplicación del requisito de *conexidad*, si el acto administrativo, pese a que establezca medidas para el manejo del COVID-19 después del 17 de marzo, se fundamenta únicamente en normas ordinarias y no de excepción, no es dable ejercer el control inmediato de legalidad, por cuanto en tales circunstancias, éste no es desarrollo de los Decretos Legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para regular el Estado de Emergencia, incumpliendo con el requisito de procedibilidad de dicho medio de control.

12. En el presente caso, advierte la Sala que a través del Decreto No. 024 de 2 de abril de 2020, el alcalde del Municipio de Chiscas adoptó dos medidas: **i)** de una parte dispuso modificar el plazo para el pago del impuesto predial para el año gravable 2020 y **ii)** de otra, se ordenó la suspensión de términos y plazos en los procesos tributarios.

13. En lo que tiene que ver con **la primera de las medidas**, a través del artículo primero del Decreto No. 024 de 02 de abril de 2020, el alcalde del Municipio de Chiscas modificó el Acuerdo municipal 028 de 30 de noviembre de 2014, estableciendo un nuevo calendario tributario, específicamente en lo que tiene que ver con el pago del impuesto predial; en la parte considerativa del referido decreto se indicó como fundamento de las medidas adoptadas, los siguientes actos y normas:

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS. Bogotá, cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012). Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA).



- La Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, por medio de la cual el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus.
- El Acuerdo No. 0028 de 2014 que adoptó el código de rentas del Municipio de Chiscas.

14. Para justificar la adopción de la medida contenida en el Decreto 024 de 02 de abril de 2020 en cuanto a la ampliación del plazo para el pago del impuesto predial, el alcalde expresamente indicó:

“Lo anterior, ha traído consecuencias en las finanzas de los contribuyentes del impuesto predial, en especial los ubicados en predios urbanos y rural de los estratos 1 y 2, de menor capacidad de pago y con mayor índice de informalidad en sus actividades, quienes se ven afectados en la fuente de sus ingresos para el cumplimiento de sus obligaciones con el municipio.

Que la administración municipal en aras de velar por el correcto cumplimiento de las obligaciones tributarias de forma oportuna y concediendo a los ciudadanos los incentivos de pago constitucionalmente otorgados por el H. Concejo municipal de conformidad con lo establecido con el Código de Rentas del Municipio de Chiscas, Acuerdo 028 de 2014, para el año gravable 2020, observó que la fecha de vencimiento del plazo para el pago con el 30% de descuento está dentro de las fechas de mayor limitación a las restricciones en el ejercicio de actividades económicas ordenadas por el gobierno nacional, departamental y municipal”.

15. De la lectura de las consideraciones del Decreto 024 de 02 de abril de 2020, se advierte que la modificación del calendario tributario del municipio de Chiscas, en cuanto al plazo para el pago del impuesto predial, obedece a la aplicación de lo dispuesto en los actos administrativos y normas que se enunciaron en su parte motiva y a los que acaba de hacerse alusión, de manera particular, se deriva del desarrollo de la Resolución 385 de 2020 que declaró la emergencia



sanitaria y del Acuerdo municipal 028 de 2014 que contiene el estatuto de rentas municipal.

16. Adicionalmente ha de señalarse que el artículo primero del decreto bajo estudio, no reglamenta o desarrolla ninguna de las medidas previstas por el Gobierno Nacional como legislador extraordinario a través del Decreto 461 de 2020, incumpliendo de tal forma con el requisito de conexidad, de tal manera que no resulta procedente su estudio a través del control inmediato de legalidad.

17. En efecto, el Gobierno Nacional al amparo del Estado de Emergencia decretado a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, expidió el Decreto legislativo No. 461 de 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*”, adoptando para el efecto, las siguientes medidas a través de los artículos 1 a 3:

**“Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas 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 recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o consejo municipales.

Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuesta les 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.

Parágrafo 2. Las facultades que se establecen en el presente artículo en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.

**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”.

18. Como se advierte a través del Decreto 461, se facultó a gobernadores y alcaldes para adoptar las siguientes medidas, durante el término que dure la emergencia sanitaria:

i) Reorientar las rentas de destinación específica con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia.

ii) Realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuesta les a que haya lugar.

iii) Posibilidad de reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales.

19. En tal sentido, se advierte que el artículo primero del Decreto 024 de 02 de abril de 2020, no desarrolló el Decreto Legislativo No. 461, puntualmente en lo que tiene que ver con la facultad otorgada a los Alcaldes y Gobernadores, sin tener que acudir a los Concejos Municipales y Asambleas Departamentales, de reducir las tarifas de



los tributos municipales, sino que tal como quedó visto, el alcalde del Municipio de Chiscas únicamente modifica el calendario tributario del municipio, en cuanto al plazo para el pago del impuesto predial, de tal suerte que al no desarrollar ni reglamentar ésta, ni ninguna otra norma de excepción, el control inmediato de legalidad, deviene en improcedente.

20. A su turno, en lo que tiene que ver con la **segunda de las medidas adoptadas**, esto es, la suspensión de términos y plazos en los procesos tributarios adelantados en el municipio, fue adoptada con posterioridad a la expedición del Decreto legislativo 491 de 28 de marzo de 2020, circunstancia que permite evidenciar que la medida municipal adoptada a través de los artículos segundo y tercero, constituyen un desarrollo de dicho decreto legislativo, razón por la cual debe analizarse de fondo en el marco del control inmediato de legalidad.

21. Así las cosas, conforme a lo expuesto en precedencia la Sala abordará el estudio de fondo en el marco del control inmediato de legalidad de los artículos segundo y tercero del Decreto 024 de 02 de abril de 2020, en tanto se declarará improcedente el presente medio de control respecto al artículo primero del citado decreto, por cuanto no desarrolla o reglamenta ningún decreto legislativo expedido en el marco del Estado de excepción.

### **Competencia**

22. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, artículo 136, artículo 151 numeral 14 y 185 del C.P.A.C.A., corresponde a la Sala Plena del Tribunal Administrativo ejercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por **autoridades territoriales departamentales y municipales**.



23. En el presente caso, los artículos segundo y tercero del Decreto No. 024 de 2 de abril de 2020 fue expedido por el Alcalde del Municipio de Chiscas, como desarrollo del Decreto Legislativo No. 491 de 28 de marzo de 2020, razón por la cual es susceptible del control inmediato de legalidad por parte de éste Tribunal.

### **Problema jurídico**

24. Corresponde a la Sala determinar si los artículos segundo y tercero del Decreto No. 024 de 02 de abril de 2020, proferido por el alcalde del Municipio de Chiscas, a través del cual se suspendieron los términos de las actuaciones administrativas en los procesos tributarios, se encuentra ajustado a la legalidad; esto es, que constituya una medida de carácter general, sea dictada en ejercicio de la función administrativa y, constituya desarrollo de decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

### **Tesis de la Sala.**

25. La Sala declarará la legalidad de los artículos segundo y tercero del Decreto 024 de 02 de abril de 2020, por cuanto constituye una medida de carácter general, dictada en ejercicio de la función administrativa y desarrolla de manera directa las previsiones que al efecto fueron previstas en el Decreto Legislativo No. 491 de 2020, en lo que tiene que ver con la suspensión de términos de las actuaciones administrativas por parte de las autoridades públicas durante la vigencia de la emergencia sanitaria, aunado a que la medida resulta ser proporcional y ajustada con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de emergencia.

### **Del control inmediato de legalidad-características**

26. En primera medida ha de señalar la Sala que la Constitución Política de 1991, estableció de manera expresa tres Estados de



excepción: el de guerra exterior (art. 212), el de conmoción interna (art. 213) y el Estado de emergencia (art. 215).

27. Puntualmente en lo que tiene que ver con el Estado de emergencia, bajo el cual se expidió el Decreto No. 024 de 02 de abril de 2020, tiene lugar por situaciones que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país y podrá ser declarado por el Presidente de la República, por periodos de 30 días que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario.

28. Precisamente el referido artículo 215 superior, dispone que, a partir de la declaratoria del estado de emergencia, el Presidente de la República podrá dictar decretos con fuerza de ley orientados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; normas éstas últimas que a su turno pueden ser objeto de desarrollo o reglamentación por autoridades del orden nacional, así como por las entidades territoriales.

29. En ese contexto, surge el denominado control inmediato de legalidad, que se erige como el medio jurídico previsto en la Constitución Política 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. En efecto, en desarrollo del literal e) del artículo 152 de la Constitución, el legislador expidió la Ley estatutaria 137 de 1994 “*Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia*” en cuyo artículo 20<sup>3</sup> consagró dicho control.

---

<sup>3</sup> “**Artículo 20. Control de legalidad.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

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



30. La Corte Constitucional<sup>4</sup> al ejercer el control previo de constitucionalidad de la referida disposición, precisó que el control inmediato de legalidad constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas y se constituye en una medida eficaz que busca impedir la aplicación de normas ilegales; a su turno, el Consejo de Estado<sup>5</sup> ha señalado que la Ley 137 de 1994 pretendió instaurar un mecanismo de control que funge como una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del Ejecutivo durante los estados de excepción.

31. Ahora bien, el examen de legalidad que se realiza en el marco del control inmediato de legalidad, conlleva confrontar el acto administrativo objeto de estudio con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994), el decreto de declaratoria del Estado de excepción, así como los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional en virtud de la autorización constitucional para legislar por vía excepcional<sup>6</sup>.

32. En este punto ha de señalarse que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido las características que identifican al control inmediato de legalidad previsto inicialmente en el referido artículo 20 de la Ley 137 de 1994, posteriormente consagrada en los artículos 136 y 185 del CPACA, así:

➤ Es un proceso judicial, en tanta las mencionadas disposiciones otorgan competencia a la Jurisdicción de lo Contencioso

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional sentencia C- 179 del 13 de abril de 1994, Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 20 de octubre de 2009, Rad.: 2009 – 00549, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>6</sup> Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO. Bogotá D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil diez (2010). Radicación numero: 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA).

<sup>7</sup> Al respecto pueden consultarse sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, Exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, Exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, Exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, Exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.



Administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos legislativos.

- El control es automático e inmediato, en tanto una vez la autoridad competente expide el acto administrativo general, deberá enviarlo para que se ejerza el control correspondiente; en el evento en que la correspondiente autoridad dentro de las 48 horas siguientes a su expedición, no remita el acto, el Consejo de Estado o Tribunal Administrativo, según corresponda, deberá aprehender de oficio su estudio.
- Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos 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 lo desarrollan.
- El control es integral y busca verificar i) la competencia de la autoridad que expidió el acto, ii) la conexidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, así como la realidad de los motivos, la adecuación a los fines y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis.

33. Frente a esta última característica, esto es, la integralidad que se predica del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado ha precisado lo siguiente:

“(…) No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia. **Este control debe confrontar en primer lugar la normativa propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percatara de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la**



ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad (...)»<sup>8</sup>. (Destacado por la Sala)

- La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa, es decir sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.

34. Con fundamento en las anteriores consideraciones procede la Sala a abordar el estudio de legalidad de los artículos segundo y tercero del Decreto No. 024 de 02 de abril de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Chiscas-Boyacá, emitido en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

### **Examen de legalidad de los artículos segundo y tercero del Decreto No. 024 de 02 de abril de 2020**

35. Tal como se anunció en precedencia, el estudio de legalidad de los artículos segundo y tercero del Decreto No. 024 de 02 de abril de 2020, comporta verificar *i)* la competencia de la autoridad que expidió el acto, así como los demás requisitos de forma y, *ii)* para luego de lo cual, analizar la conexidad y la conformidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, así como la proporcionalidad de las medidas adoptadas (requisitos de fondo).

### **Cumplimiento de los requisitos de forma**

36. Competencia para expedir el acto: En el presente caso, el Decreto No. 024 de 02 de abril de 2020, por medio del cual se suspendieron los términos de las actuaciones administrativas en los procesos tributarios, fue proferido por el Alcalde del Municipio de Chiscas, el cual de acuerdo con el numeral 3° del artículo 315 de la Constitución, el literal d) numeral 1° del artículo 91 de la Ley 136 de 1996 modificado

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo C.P. RUTH STELLA CORREA PALACIO Bogotá D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil diez (2010). Radicación numero: 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA).



por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012<sup>9</sup>, tiene competencia para dirigir la acción administrativa del municipio.

37. Desde el punto de vista formal, aunque se trate de formalidades no sustanciales, el acto administrativo bajo estudio cumple con los requisitos para su individualización como el número, la fecha, la identificación de las facultades que permiten su expedición, las consideraciones, el articulado, la firma de quien lo suscribe y se ordenó la correspondiente publicación del acto.

38. Lo anterior permite concluir que el acto sometido a control cumple a cabalidad con los requisitos de forma, que si bien no son sustanciales deben ser cumplidos por la autoridad que profiere el acto administrativo.

### **Cumplimiento de los requisitos de fondo**

39. En el presente caso, el asunto puesto a consideración de la Sala corresponde al Decreto No. 024 de 02 de abril de 2020, “*Por medio del cual se modifica el plazo para el pago del impuesto predial unificado de los predios urbanos y rurales del Municipio de Chiscas (Boyacá)*”, frente al cual, particularmente en lo que tiene que ver con los artículos segundo y tercero, a continuación se procede a analizar su conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de emergencia, su conformidad con las normas que le dan sustento, así como la proporcionalidad de las medidas adoptadas.

40. En primer lugar, en lo que tiene que ver con el cumplimiento del requisito de conexidad que comporta verificar si la materia del acto objeto de control tiene relación directa y específica entre el Estado de emergencia declarado y los decretos legislativos que adoptan

---

<sup>9</sup> “Artículo 29. Modificar el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así: Artículo 91. Funciones. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes: (...).

d) En relación con la Administración Municipal: (...)

1. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente.”.





medidas para conjurarlo, ha de señalarse que, **el artículo segundo** del decreto bajo estudio dispuso al suspensión de las actuaciones administrativas en los procesos tributarios adelantados en el Municipio de Chiscas, en los siguientes términos:

**“Artículo 2. Suspensión de términos y plazos en los procesos tributarios. Suspender los términos de las actuaciones administrativas** tanto para los ciudadanos como para la administración tributaria, **en los procesos de fiscalización, liquidación, devolución, recaudo, discusión y cobro**, que estén corriendo a la vigencia del presente decreto y mientras duren las medidas de restricción”.

41. A este respecto en primer lugar, ha de señalarse que el Gobierno Nacional mediante el Decreto No. 417 de 17 de marzo de 2020 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días, orientado a contener la expansión del brote de la enfermedad del coronavirus-COVID-19; dentro de las consideraciones para la adopción del Estado de emergencia, se indicó en lo pertinente para el asunto aquí estudiado, lo siguiente:

**“(…) Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 Y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir 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”.** (Destacado por la Sala)

36. El Presidente de la República en desarrollo del Decreto 417, expidió el Decreto legislativo No. 491 de 28 de marzo de 2020 *"Por el 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".*

37. Una de tales medidas se encuentra contenida en el artículo sexto *ibídem*, que habilitó a las entidades estatales para la suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, hasta tanto permanezca vigente la emergencia sanitaria; en efecto, indica la norma:

**“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”.

38. Para la adopción de dicha medida extraordinaria, el Gobierno nacional refirió lo siguiente:

“Que así las cosas en el marco de la Emergencia Sanitaria por causa de la enfermedad por coronavirus COVID-19 el Gobierno nacional ha adoptado medidas de orden público que implican el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, exceptuando de dicha medida, entre otros, a aquellos servidores públicos y contratistas cuyas actividades sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus y para garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

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 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 esenciales”.** (Destacado por la Sala)

39. En este punto, ha de señalarse que la Corte Constitucional a través de la sentencia C-242 del 9 de julio de 2020, al ejercer el estudio de



constitucionalidad del Decreto legislativo 491 de 28 de marzo de 2020, puntualmente respecto a la medida adoptada en el artículo sexto indicó que **“Aunque la autorización de suspensión de las actuaciones administrativas y judiciales en sede administrativa (artículo 6º) puede llegar a afectar el debido proceso, la misma es constitucional, puesto que es una medida temporal que pretende superar de forma racional las afectaciones causadas al desarrollo de las distintas actividades a cargo de las autoridades en razón de las restricciones implementadas para enfrentar la pandemia originada por el COVID-19”**. (Destacado por la Sala)

40. No obstante lo anterior, la Corte declaró no ajustado a la constitución el párrafo primero del artículo sexto del Decreto 491, referente a la suspensión de términos para el pago de sentencias judiciales, al considerar que dicha disposición *“afecta de forma desproporcionada el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva”*. De igual forma declaró la exequibilidad condicionada del párrafo 2 de la norma en comento, sobre la suspensión de los términos establecidos en la normatividad vigente para la atención de las prestaciones y la no causación de intereses de mora, *“bajo el entendido de que cuando la suspensión de términos implique la inaplicación de una norma que contemple una sanción moratoria, las autoridades deberán indexar el valor de la acreencia mientras opere la misma”*.

41. Así las cosas, de acuerdo con el artículo 6º del Decreto legislativo 491 de 28 de marzo de 2020 y es ratificado por la Corte Constitucional, las autoridades públicas podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, durante la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, medida que podrá adoptarse de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos que se adelante en la entidad.

42. En el presente caso, la medida adoptada por el Alcalde del Municipio de Chiscas a través de la cual se suspendieron los términos las actuaciones administrativas, de manera particular en los procesos



de fiscalización, liquidación, devolución, recaudo, discusión y cobro, constituye un desarrollo del Decreto legislativo 491 de 2020, medida que se encuentra plenamente justificada, máxime cuando constituyen un hecho notorio las consecuencias de la pandemia en el desarrollo de los procedimientos y gestiones en cabeza de las diferentes entidades del Estado, las cuales debido a la situación de absoluta anormalidad, han debido adaptarse gradualmente a las circunstancias actuales.

43. De igual forma se encuentra que la suspensión de las actuaciones administrativas en los procesos tributarios dispuesta por el alcalde del Municipio de Chiscas, está limitada en cuanto a su vigencia, al término que duración de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, de tal forma que se cumple con lo previsto en el inciso tercero del artículo **sexto del Decreto legislativo 491 de 2020**.

44. Bajo las anteriores consideraciones, evidencia la Sala que las medidas adoptadas por el alcalde del Municipio de Chiscas en suspensión de las actuaciones administrativas en los procesos tributarios, resulta ser proporcional y ajustada a los motivos que le sirven de causa, ello por cuanto se está en presencia de una situación de absoluta anormalidad derivada de la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, que obligó a la declaratoria del Estado de emergencia, dicha medida concreta la labor del municipio en una de sus dependencias para garantizar los derechos de los usuarios y la salud de los servidores públicos, razón por la cual se declarará su legalidad.

En este sentido puede observarse pronunciamiento de ésta Corporación donde se precisó respecto a la modificación del Calendario Tributario:

*Entonces, aunque se invocó el D.L. 461 de 2020 que facultó a los mandatarios locales para reducir las tarifas de los impuestos de las entidades territoriales con el fin de mitigar el*

---

10 Sentencia del 24 de julio de 2020, Rad No 5001-23-33-000-2020-00620-00, M.P. Dra Clara Elisa Cifuentes Ortíz.



*impacto económico negativo que afecta los ingresos de los habitantes, sin acudir a los Concejos Municipales y Asambleas Departamentales, según corresponda, el artículo 1º del Decreto Municipal No. 018 de 30 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del Municipio de Tenza, no lo desarrolla pues, como se dejó visto, se contrae a la modificación del calendario tributario, nada más. En efecto, la tarifa es uno de los elementos del impuesto, de reserva del cuerpo colegiado y ello justificaba la existencia de la facultad extraordinaria, pero lo cierto es que el decreto municipal no se pronunció sobre las tarifas del impuesto predial. En consecuencia, comoquiera que no desarrolla ningún decreto legislativo, no es pasible del control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 del CPACA. Como se observa, el artículo 1º del Decreto bajo análisis no supera las previsiones señaladas por el Consejo de Estado para que sea procedente el control inmediato de legalidad, en tanto, no se encuentra fundamentado en decretos legislativos que desarrollen el EESE. En consecuencia, se declarará la improcedencia del control inmediato de legalidad frente a esta disposición.*

Respecto a la suspensión de términos en actuaciones Tributarias se refirió:

*Entonces, las autoridades podrán suspender los términos de manera parcial o total en algunas o todas las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, dentro de las cuales podía incluirse los procesos de cobro coactivo y persuasivo, así como los procesos y notificaciones de prescripción, devolución y/o compensación de impuestos o sanciones. A más de lo anterior, el decreto deberá contener el análisis de las actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta. A juicio de esta Sala, este requisito se encuentra satisfecho, en tanto la decisión se funda en la declaratoria de calamidad pública y alerta amarilla, así como el reconocimiento de la situación de crisis que vive la comunidad.*

45. A su turno, el artículo **tercero** del decreto en estudio, se ajusta a la legalidad en tanto dispone que dicha norma rige a partir de su publicación, tal como lo establece el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011 que dispone que la vigencia de un acto administrativo de carácter general es a partir de su publicación.

46. Finalmente, tal como se indicó en precedencia los efectos de la presente sentencia tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.



Expediente: 15001-23-33-000-2020-01329-00  
**Control inmediato de legalidad**

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

### **FALLA**

**PRIMERO: DECLARAR** improcedente el control inmediato de legalidad respecto del artículo primero del Decreto 024 de 02 de abril de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Chiscas.

**SEGUNDO: DECLARAR** la legalidad de los artículos segundo y tercero del Decreto 024 de 02 de abril de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Chiscas.

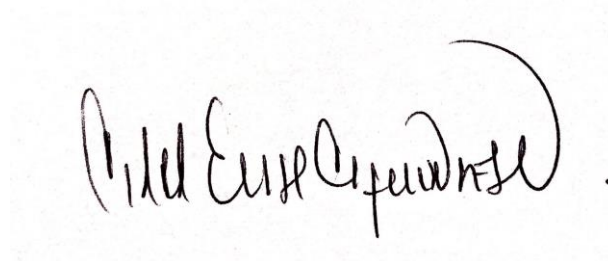
**TERCERO:** En firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el proceso, previas las anotaciones del caso.

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**



**ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
Magistrado



**CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ**  
Magistrada.



Expediente: 15001-23-33-000-2020-01329-00  
**Control inmediato de legalidad**

**FELIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS**  
Magistrado.

**LUIS ERNESTO ARCINIÉGAS TRIANA**  
Magistrado.

**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**  
Magistrado.

**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**  
Magistrado.