

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ SALA PLENA

MAGISTRADO PONENTE: FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS

Tunja, veintiuno (21) de agosto de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

RADICACIÓN: 150012333000202001183-00

REMITENTE: MUNICIPIO DE JENESANO

DECRETO No. 100.03.03.046 DE 11 DE ABRIL DE 2020

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. El acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad.

El control inmediato de legalidad recae, en el presente proceso, sobre el Decreto No. 100.03.03.046 de 11 de abril de 2020, emanado de la alcaldía del municipio de Jenesano, *"Por medio del cual se prorroga el calendario para acogerse a los beneficios por pronto pago del impuesto predial unificado, así como para declarar y pagar el impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos"*.

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

i) Decretos y resoluciones de orden nacional:

- Resolución 385 de 12 de marzo de 2020.
- Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.
- Decreto 461 de 22 de marzo de 2020.

ii) Actos administrativos de orden municipal

- Acuerdo No. 22 de 27 de diciembre de 2018.
- Acuerdo No. 26 de 29 de diciembre de 2016, artículo 44.

- Decreto No. 100.03.03-029 de 25 de marzo de 2020.

iii) Jurisprudencia.

- Sentencia C-527 de 1996.
- Sentencia C-878 de 2011.
- Sentencia C-686 de 2011.
- Sentencia del Consejo de Estado de 23 de noviembre de 2018 radicado No. 11001-03-27-000-2016-00015-00 (22392).

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

“ARTÍCULO PRIMERO: Prorróguese los beneficios por pronto pago del Impuesto Predial Unificado definidos en el Artículo primero del Acuerdo Municipal 022 de 2018 que modifica el artículo 26 del Acuerdo Municipal 026 de diciembre 29 de 2016, conforme al siguiente detalle:

- a. Un TREINTA POR CIENTO (30%) si cancelan la totalidad del Impuesto hasta el último día hábil de mes SEPTIEMBRE de 2020.
- b. Un VEINTE POR CIENTO (20%) si cancelan la totalidad del Impuesto entre el primero de OCTUBRE hasta el último día hábil de mes de OCTUBRE de 2020.
- c. Un DIEZ POR CIENTO (10%) si cancelan la totalidad del Impuesto entre el primero de NOVIEMBRE hasta el último día hábil de mes de NOVIEMBRE de 2020.

PARAGRAFO 1. Durante el mes de DICIEMBRE de 2020 los contribuyentes cancelarán el Impuesto Predial sin descuento y sin intereses moratorios.

PARAGRAFO 2. A partir del primero (1 º) de enero de 2021, los contribuyentes que adeuden la vigencia actual o corriente y no la hayan cancelado, pagarán intereses por mora a la tarifa fijada por el Gobierno y la Ley para liquidar los Impuestos Nacionales.

PARAGRAFO 3. Los incentivos previstos en el presente artículo solo se otorgarán cuando se cancele la totalidad de impuestos del año fiscal correspondiente y no presente saldo por cancelar en años anteriores.

ARTÍCULO SEGUNDO: Prorróguese el plazo para declarar y pagar el Impuesto de Industria y Comercio y su complementarlo de Avisos. Correr los plazos para declarar y cancelar el valor declarado con derecho a descuentos por pago oportuno establecidos en el Artículo 44 del Acuerdo Municipal 026 de diciembre 29 de 2016, conforme al siguiente detalle:

Si el impuesto es cancelado antes del 30 de Julio de 2020, el 10%.

Si el impuesto es cancelado antes del 30 de agosto de 2020, el 5%.

PARAGRAFO 1. Si el Impuesto es cancelado dentro del mes de septiembre no se pagará sanción ni se calcularán intereses, pero tampoco tendrá descuento.

ARTÍCULO TERCERO: Las presentes disposiciones son de aplicación inmediata y operan únicamente para la vigencia fiscal 2020, por efecto del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica ordenada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 de 2020.

ARTICULO CUARTO: El presente Decreto rige a partir de la fecha”.

2.2. 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 Jenesano remitió el Decreto 100.03.03-046 de 11 de abril de 2020.

2.2.1. Auto avoca conocimiento. - Mediante auto de fecha 04 de junio de 2020, el Despacho del Magistrado Ponente dispuso avocar el control inmediato de legalidad del Decreto 100.03.03-046 de 11 de abril de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Jenesano. Además, se dispuso 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.

2.2.2. Intervenciones procesales.

Dentro del término otorgado para el efecto, la autoridad administrativa que expidió el acto administrativo guardó silencio y no allegó al expediente la información requerida mediante auto que avocó conocimiento; y tampoco se formuló escrito de intervención por parte de la Personería Municipal de Jenesano ni de la ciudadanía dentro del término de fijación del edicto.

2.2.3 Concepto Ministerio Público. - El Procurador 46 judicial II para asuntos administrativo, remitió escrito solicitando se declare ajustado a derecho el decreto objeto de control de legalidad.

Así, luego de referirse al acto sometido a control, a las consideraciones generales sobre los estados de excepción y al control inmediato de legalidad, abordó el estudio del caso concreto, señalando que en su concepto el impuesto predial unificado y el de Industria y Comercio son tributos del orden municipal y su administración, recaudo y control de este tributo corresponde a los respectivos municipios, de conformidad con los arts. 2 de la Ley 44 de 1990 y 2.1.1.1. del Decreto 1625 de 2016.

Asimismo, indicó que la definición del calendario tributario en el caso del impuesto de industria y comercio corresponde a las autoridades administrativas municipales de conformidad con el art. 2.1.1.7. del Decreto 1625 de 2016, y en el caso del impuesto predial corresponde a los concejos municipales de conformidad con el art. 16 de la Ley 44 de 1990, sin embargo, señaló que, en el municipio de Jenesano, existe una asignación de competencias que el Concejo Municipal de Jenesano delegó en el ejecutivo municipal mediante Acuerdo 026 de 29 diciembre de 2016, POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ESTATUTO DE RENTAS PARA EL MUNICIPIO DE JENESANO Y SE ESTABLECE EL RÉGIMEN PROCEDIMENTAL. Por lo que, en concepto de esa agencia, el decreto objeto de estudio se encuentra ajustado a

la legalidad.

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 es procedente o no el control inmediato de legalidad, y en caso de serlo, si se ajusta a la legalidad o no el Decreto No. 100.03.03.046 de 11 de abril de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Jenesano, *"Por medio del cual se prorroga el calendario para acogerse a los beneficios por pronto pago del impuesto predial unificado, así como para declarar y pagar el impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos"*.

3.3. Tesis de la Sala Plena. El Decreto No. 100.03.03.046 de 11 de abril de 2020 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 municipal tan solo se dedicó a desarrollar una función propia de los alcaldes municipales en materia de tributos territoriales, más no a aplicar las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo 461 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.

3.4. Marco normativo y jurisprudencial aplicable al caso

3.4.1. Marco de competencia de los Concejos y alcaldes en materia de tributos.

El artículo 2º de la Ley 44 de 1990⁷ 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 esta y la ley los tributos y gastos locales; además, el artículo 338 *ejusdem* 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.**"

A su turno, el artículo 18- 6 de la Ley 1551 de 2012 establece 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 Polític⁸, 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 ^oibídem, 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 popular¹**, 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.¹²*

En el mismo sentido se pronunció la Sección Cuarta del Consejo de Estado en sentencia de 13 de septiembre de 2017 al indicar que *“el señalamiento de los elementos objeto 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 impuestos¹”*.

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 ídem, dispone que corresponde al Presidente de la República, como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, entre otras funciones, *“(....) 20.*

¹ 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).

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 les 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, le corresponde 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 dentro del proceso con radicación 81001-23-31-000-2011-90023-01(19444), ponencia de la Doctora Martha Teresa Briceño de Valencia, siendo demandante Ignacio Uribe Ruiz y demandado el Municipio de Arauca, explicó:

*"A partir de la interpretación gramatical y del sentido natural y obvio¹⁴ de la expresión «**recaudo**», la Sala advierte que recaudar, según el Diccionario de la Real Academia Española, significa "cobrar o percibir dinero"¹⁵.*

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»¹⁶. (Negritas 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**»¹⁷.*

*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 determinarían 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 Ejecutiva¹⁸ 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 tributo municipal, debe distinguirse dos etapas: **i)** la creación del tributo en sí, lo que implica definir los elementos esenciales del tributo para que nazca a la vida jurídica, lo cual se conoce como poder tributario, que le corresponde a los Concejos Municipales, y **ii)** el procedimiento administrativo de determinación para el cobro y recaudo del mismo, conocido como potestad tributaria, que le corresponde a los alcaldes.

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

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 tributario²**".

² Plazas Vega Mauricio, Derecho de Hacienda Pública y Derecho Tributario- Tomo II. Pag. XII. Editorial Temis 2005.

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. 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*"³.

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".

³ 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.

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 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 a las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», sin incluir a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, que no penden directamente un decreto legislativo"⁴.

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 Estado⁵:

- (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 inmediato del mismo.
- (ii) Que haya sido motivado en el Decreto de Estado de Excepción y

⁴ 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.

⁵ 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.

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.

Pues bien, se advierte que el Decreto municipal 100.03.03-046 de 11 de abril de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Jenesano, si bien en su parte motiva mencionó al Decreto Legislativo No. 461 de 2020 que autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de las tarifas de los impuestos territoriales, sin embargo, las medidas adoptadas en este acto administrativo no estuvieron encaminadas a reducir tarifas, sino que se ocuparon de modificar parcialmente el calendario tributario del municipio de Jenesano, es decir, de reglamentar una función propia de los alcaldes municipales en materia de tributos de carácter territorial: la potestad tributaria⁶.

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

En ese sentido, se itera, en virtud de la potestad tributaria que le corresponde a la rama ejecutiva, los alcaldes se encuentran facultados para adelantar las gestiones que se deben hacer a efectos de lograr el cobro del tributo, como es el caso de determinar la forma y plazo para el pago de las obligaciones tributarias, de ahí que el Representante Legal se encontrara facultado para modificar el calendario tributario aun en tiempos de pandemia, sin que requiriera de la existencia de estados de excepción para su ejercicio, al tratarse de una función propia de su cargo.

Lo anterior cobra mayor sentido si se tiene en cuenta que el mismo artículo 463 del Acuerdo No. 026 de 29 de diciembre de 2012 (Por medio del cual se

⁶ 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.

modifica el Estatuto de Rentas para el municipio de Jenesano y se establece el régimen procedimental), conforme lo señaló el agente del Ministerio Público en su concepto, asignó al ejecutivo la siguiente competencia:

"PLAZOS PARA EL PAGO DE LOS IMPUESTOS

ARTICULO 463 FACULTAD PARA FIJARLOS.

*El pago de los impuestos, anticipos y retenciones deberá efectuarse dentro de los plazos que para tal efecto se señalan en este acuerdo. **Cuando la administración modifique los plazos para el pago de los impuestos y fije los beneficios por pronto pago lo adoptará mediante acto administrativo el cual será ampliamente difundido**".*

Con lo cual se concluye que se trata de una función propia del representante legal del mencionado ente territorial.

A partir de lo anterior, se tiene entonces que el Decreto No. 100.03.03-046 de 2020 tan solo reglamenta el recaudo del impuesto predial unificado y el impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos durante la vigencia fiscal 2020, siendo ésta una función propia de los representantes legales de los municipios en uso de sus facultades constitucionales y legales relacionadas con el proceso administrativo tendiente a hacer exigible y obtener el recaudo de los impuestos, más no desarrollan el Decreto Legislativo 461 de 2020.

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 No. 100.03.03-046 de 2020 tan solo se dedicó a desarrollar una función propia de los alcaldes municipales en materia de tributos territoriales, más no de aplicar las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo 461 de 2020. Por esta razón, 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.

FALLA

PRIMERO. DECLARAR IMPROCEDENTE el control inmediato de legalidad respecto del Decreto No. 100.03.03.046 de 11 de abril de 2020, expedido por

el alcalde del municipio de Jenesano, "Por medio del cual se prorroga el calendario para acogerse a los beneficios por pronto pago del impuesto predial unificado, así como para declarar y pagar el impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos", conforme a las razones antes expuestas.

SEGUNDO. Ejecutoriada esta providencia, remítase copia a la Alcaldía del municipio de Jenesano y, seguidamente, archívese el expediente dejando las constancias del caso.

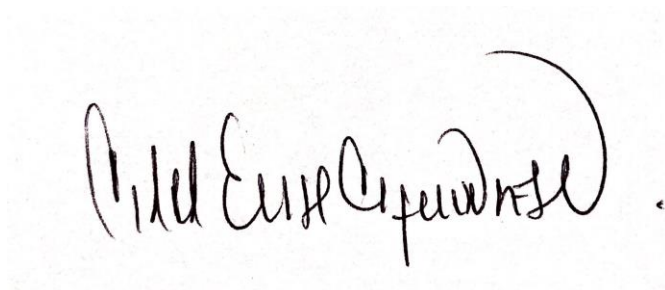
La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala Plena en sesión de la fecha.

Notifíquese y Cúmplase,



FÉLIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS

Magistrado



CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ

Magistrado

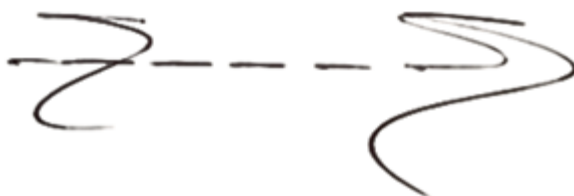


ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado



JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

Magistrado



FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Magistrado



LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA

Magistrado

HOJA DE FIRMAS

Decreto No. 046 de 11 de abril de 2020

Autoridad: Municipio de Jenesano

Expediente: 150012333000202001183-00