

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ

### SALA PLENA

Tunja, 4 de septiembre de 2020

**Medio de control:** Control inmediato de legalidad

**Acto administrativo:** Decreto 151 de 2020 del alcalde de Sogamoso

**Expediente:** 15001-23-33-000-2020-01118-00

Magistrado Ponente : **Luís Ernesto Arciniegas Triana**

Agotado el trámite de que trata el artículo 185 del CPACA, procede la Sala Plena a proferir sentencia de única instancia que pone fin a la actuación de control inmediato de legalidad (CIL) del Decreto 151 de 8 de mayo de 2020 ***“POR MEDIO DEL CUAL SE REDUCEN LAS TARIFAS APLICABLES PARA LA LIQUIDACIÓN Y COBRO DEL IMPUESTO PREDIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”***, expedido por el alcalde de ese municipio.

### I. ANTECEDENTES

La alcaldía municipal de Sogamoso remitió el referido decreto, a fin de que se ejerza el control de que trata el artículo 136 del CPACA, y habiendo sido repartido al despacho, el 11 de junio de 2020 se avocó conocimiento y se dispuso el trámite del artículo 185 del CPACA. Cumplidos, entonces, los trámites establecidos en dicha normatividad, se procede a ejercer control de legalidad sobre el Decreto 151 de 8 de mayo de 2020.

## **II- CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia del Tribunal**

De acuerdo con el artículo 151-14 del CPACA, esta Corporación es competente por la materia para ejercer en única instancia el CIL sobre el Decreto antes referido, que –en términos del artículo 136 ibídem- es un acto de carácter general, proferido por una autoridad territorial (el alcalde municipal de Sogamoso), en ejercicio de la función administrativa, y aparentemente en desarrollo de algún decreto legislativo expedido en el Estado de Excepción, según se verá adelante. También lo es por razón del territorio, al estar el citado municipio -donde se expidió el decreto bajo control- ubicado en el departamento de Boyacá.

### **2. Problema jurídico**

En esta oportunidad le corresponde a la Sala Plena de esta Corporación determinar si el **Decreto 151 de 8 de mayo de 2020, “POR MEDIO DEL CUAL SE REDUCEN LAS TARIFAS APLICABLES PARA LA LIQUIDACIÓN Y**

***COBRO DEL IMPUESTO PREDIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES***”, se ajusta o no a los dictados superiores, tomando como parámetro y referente de control lo regulado en los decretos legislativos expedidos en el marco del estado de excepción.

Con la finalidad de resolver el problema jurídico planteado, previamente se abordarán estos temas: i) el alcance del control inmediato de legalidad; ii) el Decreto 461 de 22 de marzo de 2020, *“por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para reducir las tarifas de sus impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”* y iii) la solución del caso concreto.

### **3. Alcance del control inmediato de legalidad**

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994 *“Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia”* dispuso que 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. En igual sentido lo dispuso la Ley 1437 de 2011 en el inciso 1º del artículo 136.

El control inmediato de legalidad, de ahora en adelante CIL, es un mecanismo de revisión automática de legalidad establecido como forma de restablecer el

equilibrio de poderes que inevitablemente se puede ver alterado con la asunción de extraordinarias potestades por parte del Ejecutivo, como legislar, suspender leyes e imponer restricciones al ejercicio de los derechos ciudadanos.

El Consejo de Estado<sup>1</sup> haciendo suyas las palabras de la sentencia mediante la cual la Corte Constitucional revisó el proyecto de ley estatutaria de los Estados de Excepción, puntualizó en torno al CIL que dicho control “*constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales*”.

Además este medio de control ha sido identificado por la jurisprudencia de ese Alto Tribunal<sup>2</sup> con las siguientes notas distintivas: su carácter jurisdiccional<sup>3</sup>, su integralidad, su autonomía<sup>4</sup>, su inmediatez<sup>5</sup>, su oficiosidad<sup>6</sup> y el tránsito de su fallo a cosa juzgada relativa<sup>7</sup>.

En cuanto al alcance de este control, se destaca en el mismo fallo, su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados deben confrontarse con

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala Plena, 17 de septiembre de 1996, ponencia de Mario Alario Méndez

<sup>2</sup> Consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez, Radicación: 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA)

<sup>3</sup> “(...) habida cuenta de que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, de suerte que la naturaleza jurídica de la decisión mediante la cual se resuelve el asunto es una sentencia (...)”

<sup>4</sup> “Consistente en que resulta “posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan”.

<sup>5</sup> “(...) el control es automático, o como lo dice el art. 20 de la ley 137: ‘inmediato’, porque tan pronto se expide la norma el Gobierno debe remitirlo a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente. Ahora, esta clase de control tiene las siguientes características: “i) No impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos. “ii) No es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, ya que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad. (...). “iii) También es automático o inmediato porque no se requiere de una demanda de nulidad para que la jurisdicción asuma el control. Por el contrario, la jurisdicción aprehende el acto, para controlarlo, aún contra la voluntad de quien lo expide, y sin limitación en cuanto a la legitimación por activa o por pasiva, ya que quien ordena hacer el control es la ley misma, no una demanda formal.”

<sup>6</sup> “(...) consistente en que si la entidad autora del acto incumple con el precitado deber de envío del mismo a esta Jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento de las decisiones respectivas de forma oficiosa ‘o, incluso, como resultado del ejercicio del derecho constitucional de petición formulado ante él por cualquier persona’”

<sup>7</sup> “(...) habida consideración de que si bien el control automático o ‘inmediato’ en cuestión, según se ha explicado, tiene por objeto establecer la conformidad del acto examinado para ‘con el resto del ordenamiento jurídico’, razones tanto de índole pragmático (...) como de contenido estrictamente jurídico, justifican que el Juez de lo Contencioso Administrativo ejerza la facultad que, sin lugar a la menor hesitación, le concierne, consistente en fixar, en cada caso, los efectos de sus pronunciamientos (...)”.

todo el ordenamiento jurídico y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye:

“... la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de ‘conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos’” (Subrayado fuera de texto).

Sobre el particular, el Consejo de Estado en auto proferido el 22 de abril de 2020<sup>8</sup>, CP.: Stella Jeannette Carvajal Basto, ahondó en el carácter integral y compatible del CIL, así:

“...**el control es integral** dado que es un control oficioso, en el que el juez contencioso administrativo asume el control completo de la norma (competencia para expedir el acto, cumplimiento de requisitos de fondo y forma, conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación y la proporcionalidad)<sup>9</sup> y (vii) **es compatible y/o coexistente** con los cauces procesales ordinarios, por lo que puede ejercerse la acción pública de nulidad contra los actos administrativos que se adopten en desarrollo de los derechos legislativos<sup>10</sup>.” (Negrilla del original)

Recientemente, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en auto proferido el 14 de mayo de 2020, CP.: Carlos Enrique Moreno Rubio, al examinar la Resolución n°. 223 de 17 de abril de 2020, expedida por

---

<sup>8</sup> 11001-03-15-000-2020-01163-00

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 20 de octubre de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00549 (CA), MP. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>10</sup> En este mismo sentido Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. Dr. Gerardo Arenas Monsalve, radicación 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA).

la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental, reflexionó nuevamente sobre el CIL y señaló<sup>11</sup>:

**“El control inmediato de legalidad es el instrumento a través del cual la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo revisa de manera automática la legalidad de las decisiones de carácter general que son dictadas por las autoridades administrativas en desarrollo de los decretos legislativos con el fin de verificar que estén conformes con los fines del estado de excepción de que se trate y no desborden las facultades de la administración”** (negrilla fuera de texto).

En la misma providencia, se indicó, además, que se trata de 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.

#### **4. El Decreto Legislativo No. 461 de 2020, por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para reducir las tarifas de sus impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020**

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**

---

<sup>11</sup> Expediente n° 11001-03-15-000-2020-01882-00

**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 1° y 2° 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.

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

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 ibídem 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”.

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, 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 *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**, 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>12</sup> (subrayado fuera de texto)

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>13</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*

---

<sup>12</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).

<sup>13</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).

*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*” (Subrayado fuera del original).

Ahora en lo que respecta al alcalde, el numeral 1° 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 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 los tributos, 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), CP.: 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”.

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».

De acuerdo con lo anterior, la Sala advierte que la facultad que le fue delegada al Alcalde Municipal de Arauca mediante el artículo 3° 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 Ejecutiva 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”*. 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>14</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<sup>15</sup>.

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.

---

<sup>14</sup> Plazas Vega Mauricio, Derecho de Hacienda Pública y Derecho Tributario- Tomo II. Pag. XII. Editorial Temis 2005.

<sup>15</sup> A dicha conclusión se llegó en la sentencia proferida por esta Corporación el 31 de julio de 2020 dentro del control inmediato de legalidad n° 2020-672-00, Decreto municipal 100. 19- 33-2020 de 26 de marzo de 2020, del municipio de Boyacá – Boyacá, MP. Félix Alberto Rodríguez Riveros.

## 6. El impuesto predial unificado

La norma que regulan y autoriza la creación del impuesto predial unificado es la Ley 44 de 1990, “*Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias*”.

El artículo 2° de la Ley 44 de 1990 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 4° ibídem prevé que **la tarifa del impuesto predial unificado será fijada por los concejos municipales y distritales**.

Según el precedente jurisprudencial de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, el impuesto predial unificado es un gravamen de tipo real que recae sobre el valor del inmueble sin consideración a la calidad del sujeto pasivo y sin tener en cuenta los gravámenes y deudas que el inmueble soporta<sup>16</sup>.

A partir de una interpretación histórica de las normas que regulan el impuesto predial unificado, el Consejo de Estado precisó que el tributo “...*no se creó para gravar la propiedad privada únicamente, sino que su finalidad ha sido,*

---

<sup>16</sup>Entre otras, se pueden consultar las siguientes sentencias de esta Sección: sentencia del 29 de marzo de 2007, Radicación: 250002327000200101676 01(14738), C.P.: Ligia López Díaz; sentencia del 4 de febrero de 2010, Radicación número: 250002327000200301655 02(16634).CP. (E): Martha Teresa Briceño de Valencia.



*siempre, gravar la propiedad raíz, los bienes inmuebles, independientemente de la persona que ostente la calidad de propietario, poseedor, usufructuario o tenedor*<sup>17</sup>.

Para llegar a esa conclusión, el Consejo de Estado puso de presente que de los artículos 13 y 14 de la Ley 44 de 1990 se desprende que el hecho generador del impuesto predial unificado *“está constituido por la propiedad o posesión que se ejerza sobre un bien inmueble, en cabeza de quien detente el título de propietario o poseedor de dicho bien, quienes, a su vez, tienen la obligación, según corresponda, de declarar y pagar el impuesto”*.

En la providencia citada, el Consejo de Estado advirtió que de las diferentes normas que han regulado el tributo se desprende que la intención del legislador ha sido gravar la propiedad raíz, independientemente de la naturaleza jurídica del sujeto que ejerce la propiedad, posesión, usufructo o tenencia.

Que fue precisamente por esa razón que el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, *“por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad”*, dispuso que son sujetos pasivos de los impuestos territoriales las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, y aquellas en quienes se realice el hecho gravado, a través de consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos en quienes se figure el hecho. Y, además, precisó que,

---

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. CP. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. 29 de mayo de 2014. Radicación: 230012331000200900173 01(19561).

para efectos del impuesto predial, son sujetos pasivos del tributo los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión.

El Consejo de Estado también explicó que con sujeción a ese criterio el artículo 60 de la Ley 1430 dispuso que *“el impuesto predial unificado es un gravamen real que recae sobre los bienes raíces, podrá hacerse efectivo con el respectivo predio independientemente de quien sea su propietario, de tal suerte que el respectivo municipio podrá perseguir el inmueble sea quien fuere el que lo posea, y a cualquier título que lo haya adquirido”*.

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.

## **7. Solución del caso concreto**

Así pues, en esta oportunidad le corresponde a la Sala Plena de esta Corporación determinar si el **Decreto 151 de 8 de mayo de 2020**, *“POR MEDIO DEL CUAL SE REDUCEN LAS TARIFAS APLICABLES PARA LA LIQUIDACIÓN Y COBRO DEL IMPUESTO PREDIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, se ajusta o no a los dictados superiores, tomando como parámetro y referente de control lo regulado en los decretos legislativos expedidos en el marco del estado de excepción.

En primer lugar, se realizará el análisis de la **conexidad**, para lo cual se resalta que todo el articulado gravita en torno al poder tributario de fijar las tarifas para liquidación y cobro del impuesto predial, que en tiempo de paz le compete a los Concejos Municipales, pero ante la declaratoria del estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020 se profirió el Decreto 461 de 2020, mediante el cual se facultó a los alcaldes para que, durante el término que dure la emergencia sanitaria, reduzcan las tarifas de los impuestos territoriales, sin que ello implique la modificación de las leyes, ordenanzas o acuerdos que las fijan, así que el examen correspondiente se enfocará en este punto.

En lo normativo, la motivación del acto se fundamenta en: i) el Decreto 417 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional y por el cual se declaró Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional de conformidad al artículo 215 de la Constitución Política; ii) **el Decreto 461 de 2020**<sup>18</sup> expedido por el Gobierno Nacional; iii) el Decreto municipal 111 de 2020, por el cual se declara la urgencia manifiesta del municipio; iv) **el Decreto 637 de 2020** expedido por el Gobierno Nacional y por el cual se declaró Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional de conformidad al artículo 215 de la Constitución Política.

Se advierte también que explícitamente el Decreto 151 de 8 de mayo de 2020 fue expedido dentro del término de vigencia de los Decretos Legislativos 637 del 6 de mayo de 2020 y del 461 de 22 de marzo de 2020, deduciéndose la

---

<sup>18</sup> 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.

conexidad material con el Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En cuanto al **examen del contenido del acto y su sujeción al ordenamiento superior**, se observa que las razones expuestas por el representante legal del mencionado ente territorial para decretar el traslado presupuestal consistieron en:

“Que el Gobierno Nacional ha venido expidiendo decretos, entre ellos el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales en el marco de la emergencia económica, social y ecológica, declarada mediante el Decreto 417 de 2020.

Que el Decreto 461 de 2020 aduce 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 el municipio de Sogamoso no es ajeno a los efectos negativos en lo social y económico que ocasiona la emergencia, como consecuencia del llamado coronavirus - COVID-19, y teniendo en cuenta las manifestaciones de la difícil situación económica que afronta hoy los hogares y empresas propietarias de bienes inmuebles, se requiere disminuir la carga tributaria que sobre estos inmuebles se generan en la ciudad de Sogamoso, ajustando las tarifas y plazos para su pago, y de esta forma mitigar la inminente crisis

Teniendo en cuenta que el municipio de Sogamoso actualizó catastralmente los bienes inmuebles urbanos, lo que ocasionó un inconformismo generalizado por el valor del avalúo y en consecuencia del impuesto, hecho que motiva aún más la reducción de las tarifas para la liquidación y cobro del impuesto Predial, pero a su

vez en necesario advertir que si por orden nacional es aplazada la aplicación de la actualización catastral, estas tarifas no serían aplicables, por lo que la administración a fin de favorecer la situación financiera y fiscal del municipio, se guarda el derecho a reliquidar y cobrar si a ello hay lugar, con las tarifas que a la fecha de expedir el presente decreto están vigentes de conformidad con el Acuerdo 032 de 2016.

Que el artículo 461 de 2020 facultad los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales

Que el artículo 3° del decreto en mención establece que las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente decreto 461 de 2020 sólo podrán ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria.

Que mediante el Decreto 111 de 20 de marzo se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Sogamoso y se dictan otras disposiciones.

Que mediante el Decreto Nacional 637 del 6 de mayo de 2020 se declara nuevamente el estado de emergencia social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta días calendario”.

Así pues, el acto bajo control, decretó lo siguiente:

“**ARTÍCULO PRIMERO.** Fijar las siguientes tarifas para la liquidación y cobro del impuesto predial, atendiendo las medidas y facultades del Decreto 461 de 2020 así:

### **PREDIOS CONSTRUIDOS EN SUELO URBANO**

			RANGO INICIAL	RANGO FINAL	TARIFA
UA	Urbanos construidos	Rango 1	1	100.000.000	6
UB	Urbanos construidos	Rango 2	100.000.001	200.000.000	7
UC	Urbanos construidos	Rango 3	200.000.001	500.000.000	7.5

UD	Urbanos construidos	Rango 4	500.000.001	1.000.000.000	8
UE	Urbanos construidos	Rango 5	1.000.000.001	1.500.000.000	9
UF	Urbanos construidos	Rango 6	1.500.000.001	EN ADELANTE	10

**PREDIOS EN SUELO URBANO NO EDIFICADOS,  
 URBANIZABLES NO URBANIZADOS Y URBANIZADOS**

			<b>RANGO INICIAL</b>	<b>RANGO FINAL</b>	<b>TARIFA</b>
L1	Urbano no edificados, urbanizables no urbanizados y urbanizados no edificado	Rango 01	1	20.000.000	6
L2	Urbano no edificados, urbanizables no urbanizados y urbanizados no edificado	Rango 02	20.000.001	40.000.000	7
L3	Urbano no edificados, urbanizables no urbanizados y urbanizados no edificado	Rango 03	40.000.001	80.000.000	9
L4	Urbano no edificados, urbanizables no urbanizados y urbanizados no edificado	Rango 04	80.000.001	150.000.000	12
L5	Urbano no edificados, urbanizables no urbanizados y urbanizados no edificado	Rango 05	150.000.001	500.000	16
L6	Urbano no edificados, urbanizables no urbanizados y urbanizados no edificado	Rango 06	500.000.001	En adelante	25

**PARÁGRAFO PRIMERO.** Los predios rurales que pasaron a urbanos en la vigencia fiscal del 2019, de conformidad con el POT, mantienen sus tarifas y condiciones de máximo a pagar establecidos en el artículo primero del acuerdo 057 de 2018.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** Las tarifas para los predios rurales y urbanos serán las mismas establecidas en el Acuerdo 032 de 2016.

**PARÁGRAFO TERCERO.** En caso de suspenderse la actualización catastral vigente para el 2020 del municipio reliquidará el impuesto con las tarifas según el acuerdo 032 de 2016, a fin de guardar el equilibrio presupuestal y financiero del municipio, es decir, proteger la situación financiera del municipio.

**ARTÍCULO SEGUNDO.** Las tarifas que en este decreto se establecen (reducen) tendrán vigencia fiscal desde el primero de enero hasta el 31 de diciembre 2020.

**ARTÍCULO TERCERO.** Los porcentajes otorgados como descuento por pronto pago previstos para la vigencia 2020 se mantienen, pero su plazo se amplía al igual que para los pagos por cuotas así:

- El descuento del 20% se mantiene para quienes paguen en una sola cuota y se extiende su plazo hasta el 30 de junio de 2020
- El descuento del 10% se mantiene para quienes paguen en una sola cuota y se extiende su plazo hasta el 31 de julio de 2020
- A partir del 1 de agosto de 2020 se liquidará el total del impuesto a cargo sin recargo de intereses por mora.
- A partir del 1 de septiembre se procederá a cobro de intereses moratorios.

Parágrafo. los plazos concedidos para el pago por cuotas de conformidad con el acuerdo 001 de 2020 se extenderá su plazo así:

- **Primera cuota: hasta el 30 de junio de 2020**
- **Segunda cuota: hasta el 31 de julio**
- **Tercera cuota: hasta el 30 de agosto**

**ARTÍCULO CUARTO.** Los contribuyentes que pagaron con las tarifas anteriores a este decreto tendrán derecho a que se les reliquide el valor del impuesto y que se les abone o devuelva lo pagado demás o en exceso hasta el 31 de diciembre 2020 así:

-Cuando el saldo o diferencia a favor del contribuyente sea menor o igual a 200.000 se hará abono para el impuesto del año 2021.

-Cuando el saldo o diferencia a favor del contribuyente sea mayor o igual a 200.001 se hará devolución si así lo determina el contribuyente. previa solicitud de este.

**ARTÍCULO QUINTO.** Se faculta a la Secretaría de Hacienda para hacer los ajustes necesarios al sistema de liquidación y cobro del impuesto Predial y demás actos administrativos necesarios para dar cumplimiento a lo decretado en el presente acto administrativo.

**ARTÍCULO SEXTO.** El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias

Al proceso de la referencia se allegaron los siguientes actos administrativos, que se mencionan en el decreto bajo control:

- Acuerdo 032 de 2016 “***POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL ESTATUTO DE RENTAS DEL MUNICIPIO DE SOGAMOSO Y SE ESTABLECEN OTRAS DISPOSICIONES***”.

En el artículo 27 se indica respecto a las **TARIFAS DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO**, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011, que será fijada por los respectivos Concejos municipales, oscilará entre el 5 por mil y el 16 por mil del respectivo avalúo catastral.

Las tarifas se establecen en el Municipio de Sogamoso de manera diferencial y progresiva, teniendo en cuenta factores tales como: la antigüedad de la formación o actualización del catastro, el rango de área y el avalúo catastral.

Las tarifas aplicables a los terrenos urbanizables no urbanizados se establecen de conformidad a lo establecido por la Ley 09 de 1989 y a los urbanizados no edificados, estos no podrán exceder del 33 por mil.

...



PARAGRAFO 2: El Ejecutivo Municipal adoptará anualmente el incremento fijado por el Gobierno Nacional a través del IGAC de la base de liquidación del Impuesto Predial Unificado o avalúo catastral.

PARÁGRAFO 3. Las Tarifas se aplicarán por rango de Avalúo. De acuerdo con el POT se clasificarán como predios Urbanos, Suburbanos y Rurales.

PARÁGRAFO 4. Las tarifas aplicables a los terrenos urbanizables no urbanizados y a los urbanizados no edificados, podrán ser superiores al límite del dieciséis (16) por mil, sin que excedan del treinta y tres (33) por mil.

...

PARÁGRAFO 6: Los predios urbanizados no construidos y los predios urbanizables no urbanizados, que tengan estructuras no residenciales según normas urbanísticas se aplicará la tarifa correspondiente a estos predios, es decir no se tendrán en cuenta como construidos.

Fíjense las siguientes tarifas diferenciales para la Liquidación del Impuesto Predial Unificado:

### **PREDIOS CONSTRUIDOS EN SUELO URBANO**

<b>TRPCOD</b>			<b>RANGO INICIAL</b>	<b>RANGO FINAL</b>	<b>TARIFA</b>
UA	Urbanos construidos	Rango 1	0	30.000.000	6
UB	Urbanos construidos	Rango 2	30.000.001	60.000.000	7
UC	Urbanos construidos	Rango 3	60.000.001	100.000.000	8
UD	Urbanos construidos	Rango 4	100.000.001	200.000.000	9
UE	Urbanos construidos	Rango 5	200.000.001	500.000.000	9,5
UF	Urbanos construidos	Rango 6	500.000.001	1.000.000.000	10
UG	Urbanos construidos	Rango 8	1.000.000.001	En adelante	11
UI	Urbanos construidos	Rango 9	1.500.000.001	99.999,999,999	11,5

### PREDIOS EN SUELO URBANO NO EDIFICADOS, URBANIZABLES NO URBANIZADOS Y URBANIZADOS NO EDIFICADOS

TRPCOD	Clasificación	RANGO INICIAL	RANGO FINAL	TARIFA
L1	LOTES URBANOS, URB NO URBANIZADO	0	20.000.000	7
L2	LOTES URBANOS, URB NO URBANIZADO	20.000.001	40.000.000	12
L3	LOTES URBANOS, URB NO URBANIZADO	40.000.001	80.000.000	13
L4	LOTES URBANOS, URB NO URBANIZADO	80.000.001	150.000.000	18
L5	LOTES URBANOS, URB NO URBANIZADO	150.000.001	En adelante	33

### PREDIOS CONSTRUIDOS Y NO CONSTRUIDOS RURALES (POT)

TRPCOD	CLASIFICACIÓN	RANGO INICIAL	Rango final	Tarifa x mil
RA	Predios rango 1	\$0	\$25.000.000	6
RB	Rural rango 2	\$25.000.001	\$45.000.000	6.5
RC	Rural rango 3	\$45.000.001	\$90.000.000	7
RD	Rural rango 4	\$90.000.001	\$200.000.000	7.5
RE	Rural rango 5	\$200.000.001	En adelante	8
RF	RURAL CONSTRUIDO NO PRODUCTIVO AGRICOLA MAYOR A 100 M2 construido.	\$200.000.001	En adelante	8.5

### PREDIOS EN SUELO SUBURBANO (POT)

TRPCOD	CLASIFICACIÓN	RANGO INICIAL	RANGO FINAL	Tarifa x mil
EA	PREDIOS SUBURBANOS	\$ 0	\$50.000.000	7
EB	PREDIOS SUBURBANOS	\$50.000.001	\$75.000.000	8
EC	PREDIOS SUBURBANOS	\$75.000.001	\$100.000.000	9
ED	PREDIOS SUBURBANOS	\$100.000.001	\$300.000.000	10
EE	PREDIOS SUBURBANOS	Mayores a \$ 300.000.000		11

- Acuerdo 057 de 28 de diciembre de 2018, “*Por medio del cual se modifica el Acuerdo 032 de 28 de diciembre de 2016 estatuto de rentas del municipio de Sogamoso y se ajustan y reglamentan algunos tributos*”. En el artículo primero se adiciona un párrafo al artículo 27:

**PARÁGRAFO 7:** Los predios construidos y sin construcción, que ingresan por modificación del suelo, según el Plan de Ordenamiento Territorial, tendrán las siguientes tarifas para las vigencias fiscales del 2019-2021 así:

Clasificación	Rango inicial	Rango final	Tarifa x mil
Lotes urbanos, URB no urbanizado, y predios construidos	\$0	\$100.000.001	6
Lotes urbanos, URB no urbanizado, y predios construidos	\$100.000.001	\$200.000.001	7
Lotes urbanos, URB no urbanizado, y predios construidos	\$200.000.001	\$500.000.001	8
Lotes urbanos, URB no urbanizado, y predios construidos	\$500.000.001	En adelante	9

Sin perjuicio de la aplicación de las tarifas descritas, estos predios que se incorporan tendrán para su pago un límite máximo, el 100% del impuesto liquidado en el año inmediatamente anterior más el porcentaje que se describe a continuación con respecto a este año, atendiendo los intervalos que se describen a continuación así:

lotes	%
De 0 a 30.000.000	30
30.000.001 a 50.000.000	40
50.000.001 a 100.000.000	50
100.000.001 a 1000.000.000	65
Mayor a 1000.000.000	70
Área construida	%
0 a 50.000.000	30
50.000.001 a 100.000.000	40
100.000.001 a 200.000.000	50
2.000.000 a 1.000.000.000	60

Mayor a 1.000.000.000	70
-----------------------	----

Adicionar el parágrafo 6 del artículo 27 lo siguiente:

1. Los predios Rurales que estén en producción agropecuario, tendrán una tarifa de 4 \* 1000, actividad que debe ser certificada cada año por la Secretaría de Desarrollo Económico para su aplicación.
2. Los lotes urbanizables no urbanizados y no construidos que ingresan por modificación del suelo según el Plan de ordenamiento territorial, no se les aplicará la tarifa del 33 por 1000 durante los tres primeros años a su ingreso. Vencido este plazo se les aplicará la tarifa plena establecida para estos predios”.

Así pues, del mencionado acto administrativo se puede extraer que se abordaron los siguientes temas: i) se fijaron unas tarifas para la liquidación y cobro del impuesto predial, en virtud del **Decreto 461 de 2020**; ii) se establecieron los porcentajes otorgados como descuento por pronto pago previsto para la vigencia 2020, pero su plazo se amplió al igual que para los pagos; iii) que los contribuyentes que pagaron con las tarifas anteriores a ese decreto tendrán derecho a que se les reliquide el valor del impuesto y que se les abone o devuelva lo pagado demás o en exceso hasta el 31 de diciembre 2020; y iv) se faculta a la Secretaría de Hacienda para hacer ajustes necesarios al Sistema de liquidación y cobro del impuesto predial.

En el **artículo 1º** del acto bajo control se **fijaron las tarifas para la liquidación y cobro del impuesto predial**, atendiendo a las medidas y facultades del **Decreto 461 de 2020**, para los *predios construidos en suelo urbano* y para los *predios en suelo urbano no edificados, urbanizables, no urbanizados y urbanizados*.

Para el caso particular de los *predios construidos en suelo urbano*, la Sala concluye, previa comparación con las tarifas fijadas en el Acuerdo 32 de 2016 “*POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL ESTATUTO DE RENTAS DEL MUNICIPIO DE SOGAMOSO Y SE ESTABLECEN OTRAS DISPOSICIONES*”, que en el acto bajo control **se disminuyeron** las siguientes tarifas:

			RANGO INICIAL	RANGO FINAL	TARIFA
UA	Urbanos construidos	Rango 1	1	100.000.000	6
UB	Urbanos construidos	Rango 2	100.000.001	200.000.000	7
UC	<b>Urbanos construidos</b>	<b>Rango 3</b>	<b>200.000.001</b>	<b>500.000.000</b>	<b>7.5</b>
UD	<b>Urbanos construidos</b>	<b>Rango 4</b>	<b>500.000.001</b>	<b>1.000.000.000</b>	<b>8</b>
UE	<b>Urbanos construidos</b>	<b>Rango 5</b>	<b>1.000.000.001</b>	<b>1.500.000.000</b>	<b>9</b>
UF	Urbanos construidos	Rango 6	1.500.000.001	EN ADELANTE	10

Respecto a los predios urbanos UA, UB y UF se mantuvieron las mismas tarifas previstas en el Acuerdo 32 de 2016, no pasando lo mismo en relación con los predios UC (antes era 8x 1000), UD (antes era 9 x1000) y UE (antes era 9,5 x 1000) en los que el alcalde, con fundamento en la facultad prevista en el **Decreto Legislativo 461 de 2020, redujo las tarifas asignadas en al Acuerdo municipal 32 de 2016**. También se aprecia frente a los **rangos 8 y 9 previstos en el Acuerdo 32 de 2016 que se redujo las tarifas a 10 x mil**, las que estaban en 11 y 11,5 x 1000 respectivamente, con fundamento en la expresión “*en adelante*” consignada en el decreto bajo examen.

Referente a los *predios en suelo urbano no edificados, urbanizables no urbanizados y urbanizados*, la Sala concluye, previa comparación con las tarifas

fijadas en el Acuerdo 32 de 2016, que en el acto bajo control se disminuyeron las siguientes tarifas:

			<b>RANGO INICIAL</b>	<b>RANGO FINAL</b>	<b>TARIFA</b>
L1	Urbano no edificados, urbanizables no urbanizados y urbanizados no edificado	Rango 01	1	20.000.000	6
L2	Urbano no edificados, urbanizables no urbanizados y urbanizados no edificado	Rango 02	20.000.001	40.000.000	7
L3	Urbano no edificados, urbanizables no urbanizados y urbanizados no edificado	Rango 03	40.000.001	80.000.000	9
L4	Urbano no edificados, urbanizables no urbanizados y urbanizados no edificado	Rango 04	80.000.001	150.000.000	12
L5	Urbano no edificados, urbanizables no urbanizados y urbanizados no edificado	Rango 05	150.000.001	500.000	16
L6	Urbano no edificados, urbanizables no urbanizados y urbanizados no edificado	Rango 06	500.000.001	En adelante	25

Respecto a los predios urbanos L1, L2, L3, L4, L5 y L6 el Alcalde de Sogamoso, con fundamento en la facultad prevista en el **Decreto Legislativo 461 de 2020**, redujo las tarifas asignadas en al Acuerdo municipal 32 de 2016 que respectivamente eran las siguientes 7 x 1000, 12 x 1000, 13 x 1000, 18 x 1000, 33 x 1000 y 33 x 1000, lo que a la vez se encuentra ajustado con el artículo 27

del Acuerdo municipal 32 de 2016 que consagra que “*Los terrenos urbanizables no urbanizados y a los urbanizados no edificados, **podrán ser superiores al límite del dieciséis (16) por mil, sin que excedan del treinta y tres (33) por mil***”.

En el artículo 1° del acto bajo revisión se aprecia también en los **parágrafos primero y segundo**, que i) los predios rurales que pasaron a urbanos en la vigencia fiscal del 2019, de conformidad con el POT, **mantienen sus tarifas** y condiciones de máximo a pagar establecidos en el artículo primero del acuerdo 057 de 2018, y ii) las tarifas para los predios rurales y urbanos serán las mismas establecidas en el Acuerdo 032 de 2016.

Por consiguiente, es evidente que para dichos predios el alcalde se abstuvo de hacer uso de la facultad prevista en el artículo 2° del Decreto Legislativo 461 de 2020, manteniendo las tarifas del impuesto predial previstas en el Acuerdo 032 de 2016, acto modificado por el Acuerdo 057 de 28 de diciembre de 2018.

Por otro lado, en el **artículo 2° del acto bajo control**, se precisa que las tarifas que se reducen tendrán vigencia fiscal desde el primero de enero hasta el 31 de diciembre 2020, lo que la Sala encuentra coherente con la **causación anual** que tiene el **impuesto predial**, la que se hace efectiva el 1° de enero del respectivo año fiscal, tributo que se paga dentro de los plazos que fije la administración municipal, razón por la que se encuentra ajustado a derecho y es también desarrollo del decreto legislativo 461 de 2020.

De lo expuesto, se deduce que el ejecutivo municipal en uso de las facultades derivadas de la declaratoria de emergencia económica y para conjurar la crisis que se derivó de la misma, que afectó la situación económica de los hogares y empresas de Sogamoso, y haciendo uso del **poder tributario**, que en tiempos de paz le corresponde a los Concejos Municipales, **redujo las mencionadas tarifas del impuesto predial**, que, como se explicó en las consideraciones, es un **tributo municipal**, fijadas en el Acuerdo 032 de 2016, acto modificado por el Acuerdo 057 de 28 de diciembre de 2018, siendo evidente que tales medidas son desarrollo del Decreto Legislativo 461 de 2020, encontrándose, por lo tanto, que **los apartes antes estudiados del artículo 1º y del artículo 2º** del acto bajo control están conformes al ordenamiento jurídico.

El artículo primero también contiene el **parágrafo tercero**, en el que se indica que “*en caso de suspenderse la actualización catastral vigente para el 2020, el municipio **reliquidará el impuesto con las tarifas según el acuerdo 032 de 2016, a fin de guardar el equilibrio presupuestal y financiero del municipio...**”.* Y en el **artículo 4º del acto bajo control** se dispone que los contribuyentes que pagaron con las tarifas anteriores a este decreto tendrán derecho a que se les *reliquide el valor del impuesto y que se les abone o devuelva lo pagado demás o en exceso* hasta el 31 de diciembre 2020.

Al respecto la Sala estima que es **improcedente** adelantar el control de legalidad de estas disposiciones, pues no constituyen un desarrollo del Decreto



Legislativo 461 de 2020, sino el ejercicio de una potestad ordinaria asignada al alcalde, en este caso de la **potestad tributaria**, que, como ya se mencionó, hace referencia a las gestiones que se deben hacer para el cobro del impuesto predial en el ente territorial.

El **artículo tercero** del acto bajo control establece que se mantienen los porcentajes otorgados como descuento por pronto pago previstos para la vigencia 2020, ampliando **los plazos para los pagos**.

Se advierte que esta disposición no desarrolla el Decreto Legislativo No. 461 de 2020, 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.

A esta misma conclusión llegó este Tribunal en providencia proferida dentro del control inmediato de legalidad radicado bajo el No. 12020-00385-00, con ponencia del Magistrado Fabio Iván Afanador García, y en la sentencia proferida el 31 de julio de 2020, dentro del medio de control inmediato de legalidad radicado con el n° 2020-672, MP. Félix Alberto Rodríguez Riveros.

En estos precedentes esta corporación ha dejado claro que **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 alcalde 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.

A partir de lo anterior, se tiene, entonces, que el **artículo tercero** del acto administrativo objeto de control, **se limita 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.

**El artículo quinto del acto bajo control** faculta a la Secretaría de Hacienda para hacer los ajustes necesarios al sistema de liquidación y cobro del impuesto

predial y demás actos administrativos necesarios para dar cumplimiento a lo decretado en el presente acto administrativo, lo que la Sala encuentra ajustado al ordenamiento jurídico, pues con la citada disposición se pretende la ejecución de las medidas adoptadas en el Decreto 151 de 2020.

Por último, el **artículo sexto** dispone que el decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación, lo cual está ajustado a derecho, ya que en los términos del artículo 65 del CPACA *“los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso”*.

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

**FALLA:**

**PRIMERO. DECLARAR la LEGALIDAD del artículo 1º del Decreto 151 de 8 de mayo de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE REDUCEN LAS TARIFAS APLICABLES PARA LA LIQUIDACIÓN Y COBRO DEL IMPUESTO PREDIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.**

**SEGUNDO. DECLARAR la LEGALIDAD de los artículos 2º, 5º y 6º del Decreto 151 de 8 de mayo de 2020, por las razones expuestas en la parte resolutive.**

**TERCERO. DECLARAR la IMPROCEDENCIA de adelantar el control de legalidad del párrafo 3º del artículo 1º y de los artículos 3º y 4º del Decreto 151 de 8 de mayo de 2020, por las razones expuestas en la parte resolutive.**

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

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

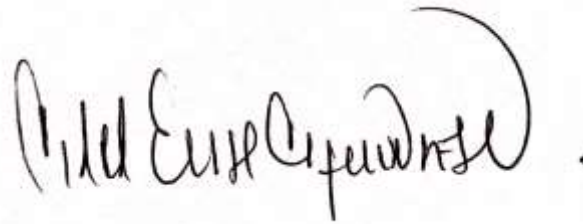
**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**



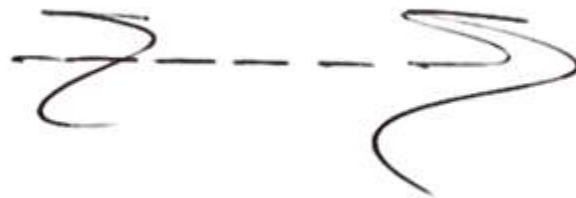
**LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA**  
**Magistrado**



**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**  
**Magistrado**



**CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ**  
**Magistrada**



**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**  
**Magistrado**

Medio de control: Control inmediato de legalidad  
Acto administrativo: Decreto 151 de 2020 del alcalde de Sogamoso  
Expediente: 15001-23-33-000-2020-01118-00



**FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**

**Magistrado**



**ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
**Magistrado**