



## *Tribunal Administrativo de Boyacá*

### *Sala Plena*

*Magistrada Ponente: Clara Elisa Cifuentes Ortiz*

Tunja, septiembre cuatro (4) de dos mil veinte. (2020)

#### **Decreto No. 043 de 28 de mayo de 2020**

Medio de Control: Control inmediato de legalidad

Autoridad: **Municipio de Ráquira**

Expediente: 15001-23-33-000-2020-01630-00

De conformidad con los artículos 185 y 187 de la Ley 1437 de 2011, procede la Sala Plena de este Tribunal a proferir sentencia de única instancia en el proceso de la referencia.

#### **I. ANTECEDENTES**

##### **I.1. Trámite:**

El Gobierno Nacional expidió el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 y declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, en adelante EESE, en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario, contados a partir de su expedición.

En virtud de la expedición ese decreto, el Tribunal Administrativo de Boyacá expidió la Circular No. 03 del 24 de marzo de 2020 y requirió a las autoridades departamentales y municipales ubicadas dentro del Distrito Judicial de Boyacá para que remitieran los actos administrativos proferidos en desarrollo de la mencionada declaratoria y las que en futuro se decreten, a efecto de ejercer el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 136 del CPACA y 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994). En acatamiento de lo anterior, el **Municipio de Ráquira** remitió el **Decreto No. 043 de 28 de mayo de 2020** por medio de mensaje de datos.

##### **I.2. Auto que avoca conocimiento (Archivo No. 5):**

Mediante auto proferido el 22 de julio de 2020, el Despacho resolvió, entre otras cosas, **(i)** avocar para control inmediato de legalidad en única instancia el **Decreto**

**No. 043 de 28 de mayo de 2020** expedido por el **alcalde del Municipio de Ráquira** y (ii) ordenar que, dentro del término de cinco días, se remitieran los antecedentes administrativos de dicho acto administrativo.

### **I.3. Intervenciones:**

#### **I.3.1. Municipio de Ráquira (Archivo No. 11):**

El Alcalde Municipal de Ráquira sostuvo que la población del municipio ha sido afectada por la pandemia, en tanto el sector turístico ha estado suspendido. Agregó que es necesario promover mecanismos que permitan la mitigación de los impactos económicos negativos, a través de las facilidades de pago de los impuestos predial y de industria y comercio de la presente vigencia. Finalmente, dijo:

*“Por otra parte, se tiene que con la expedición del decreto legislativo 678 de 2020, al permitir a los deudores morosos el pago de impuesto de vigencias anteriores sin intereses, permite a las entidades territoriales lograr un recaudo importante por este concepto, lo cual es una estrategia que se debe implementar en el municipio de Raquira en beneficio de la reouperación de la cartera, por lo que se requiere mediante decreto adoptar los beneficios establecidos en el decreto nacional.”*

#### **I.3.2. Ciudadanía:**

Dentro del término concedido en virtud del numeral 2º del artículo 185 del CPACA, ningún ciudadano presentó escrito de intervención.

#### **I.4. Concepto del Ministerio Público (archivo No. 12):**

El señor Procurador 45 delegado ante este Tribunal, solicitó sea declarado improcedente el control inmediato de legalidad para examinar el decreto municipal.

Consideró que, desde una tesis estricta, solo son susceptibles de control los actos que se expiden en ejercicio de la función administrativa y que desarrolle un decreto legislativo, lo cual no ocurre en este caso pues, si bien se invocan normas dictadas bajo el amparo del estado de excepción, concretamente, los Decretos 637 y 678 de 2020, no desarrolla ninguna de estas normas, sino que se limita a su adopción, sin establecer modificación o desarrollo de disposición alguna.

## **II. CONSIDERACIONES**

*Procede la Sala Plena a determinar la legalidad del Decreto No. 043 de 28 de mayo de 2020 "POR MEDIO DEL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA LA GESTION TRIBUTARIA EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA DECLARADA MEDIANTE DECRETO 637 DE 2020 IMPARTIDAS POR EL GOBIERNO NACIONAL MEDIANTE EL DECRETO LEGISLATIVO 678 DEL 20 DE MAYO DEL 2020 EN EL MUNICIPIO DE RAQUIRA -BOYACA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" expedido por el alcalde del Municipio de Ráquira.*

### **2.1. 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.*

*La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en auto proferido el 14 de mayo de 2020 con ponencia del Consejero Doctor Carlos Enrique Moreno Rubio, dentro del proceso radicado con el número 11001-03-15-000-2020-01882-00, al examinar la Resolución No. 223 de 17 de abril de 2020 expedida por la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental, dijo:*

*"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.*

*Se trata de una figura excepcional y específica que implica que las autoridades administrativas que expidan actos de contenido general en el marco de los decretos legislativos dictados durante la vigencia de un estado de excepción remitan sus decisiones a la autoridad judicial para su revisión y en caso de que no lo hagan, que la misma autoridad proceda de manera oficiosa, según lo previsto en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

*Su ejercicio no impide que la medida objeto de control se materialice, toda vez que en el caso de los estados de excepción normalmente se requiere la*

*adopción de decisiones urgentes que conlleven a mitigar la situación de emergencia que deriva su declaratoria.”*

*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.*

*A su turno, en el auto proferido el 22 de abril de 2020 dentro del proceso radicado con el número 11001-03-15-000-2020-01163-00, con ponencia de la Consejera Doctora Stella Jeannette Carvajal Basto, explicó las características del control inmediato de legalidad, así:*

*“Ha destacado, igualmente, las características del control inmediato de legalidad, a saber: (i) **su carácter jurisdiccional**: por lo tanto, la naturaleza del acto que lo decide es una sentencia; (ii) **es inmediato y automático** porque una vez se expide el reglamento por el Gobierno Nacional se debe remitir para ejercer el examen, por lo que no requiere de una demanda formal. De igual forma, ha precisado que la norma debe ejecutarse inmediatamente, pues hasta tanto no se anule, goza de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos y no requiere su publicación en el diario o gaceta oficial para que proceda el control; (iii) **es oficioso**, porque de incumplirse con el deber de envío a esta jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento; (iv) **es autónomo** porque el control se puede realizar antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio y de los decretos legislativos que lo desarrollan; (v) **hace tránsito a cosa juzgada relativa** porque el juez contencioso administrativo, en cada caso, tiene la facultad de fijar los efectos de su pronunciamiento; (vi) **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>1</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>2</sup>.” (Negrilla del original)*

## **2.2. Del estado de emergencia económica, social y ecológica (EEESE):**

*El Capítulo 6 – “DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN” de la Constitución Política, prevé en el artículo 215:*

*“ARTICULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan*

<sup>1</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>2</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).

*grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.*

*Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.*

*Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.*

*El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.*

*El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.”*

**En virtud de lo anterior, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo No. 417 de 17 de marzo de 2020 “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, en atención a los requerimientos de la Organización Mundial de la Salud y la existencia del primer caso de Covid-19 en el territorio nacional.**

**Para ello argumentó que “ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19” se hacía “necesario adoptar medidas extraordinarias que permit[ieran] conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional, en particular, aquellas que permit[ieran] acudir a mecanismos de apoyo al sector salud, y mitigar los efectos económicos que está enfrentando el país.”; en consecuencia, era necesario recurrir a las facultades del Estado de Emergencia con el fin de “dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19 debido a la propagación y mortalidad generado por el mismo, el pánico por la propagación y las medidas de contención decretadas por cada Estado para evitar una mayor propagación.”. Por estas y otras razones, decretó:**

Medio de Control: Control inmediato de legalidad  
Autoridad: Municipio de Ráquira  
Expediente: 15001-23-33-000-2020-01630-00

*“Artículo 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.*

*Artículo 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.*

*Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.”*

**La Corte Constitucional en la Sentencia C-145 de 2020 declaró exequible el decreto, según informa la página de noticias de esa Corporación, por las siguientes razones:**

*“La Corte Constitucional encontró ajustado a la constitución el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, “por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional”.*

*Para la Corte, el Presidente de la República junto a quienes integran el Gobierno Nacional, lejos de haber incurrido en una valoración arbitraria o en un error de apreciación manifiesto, ejercieron apropiadamente sus facultades dentro del margen razonable de análisis que establece la Constitución.*

*(...)*

*Bajo este entendido, para la Corte Constitucional no cabe duda de que las dimensiones de la calamidad pública sanitaria y sus efectos en el orden económico y social son devastadoras, al producir perturbaciones o amenazas en forma grave e inminente que impactan de manera traumática y negativamente en la protección efectiva de los derechos constitucionales de millones de personas.*

*La Corte consideró la gravedad que implica el volumen de infectados y personas fallecidas y la posibilidad de poner en serio peligro a los colombianos al desconocerse aún la cura del COVID-19, con grandes repercusiones económicas y sociales al desequilibrar intensamente la sostenibilidad individual, de los hogares y de las empresas, así como las finanzas del Estado.”*

**Mediante el D.L. No. 637 de 6 de mayo de 2020, el Presidente de la República declaró nuevamente el EESE en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario contados desde la vigencia del acto administrativo.**

### **2.3. De los requisitos o presupuestos de procedencia del control inmediato de legalidad del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.**

En lo que tiene que ver con cuáles son los actos administrativos que pueden ser enjuiciados por vía de control inmediato de legalidad, ha señalado de manera pacífica el Consejo de Estado<sup>3</sup>, lo siguiente:

“(…) 34. Visto el artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994<sup>4</sup>, sobre control de legalidad, que textualmente señala:

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

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

35. De la normativa trascrita supra la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber:

35.1. Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.

35.2. Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.

35.3. Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

(...)” – Negrilla del texto original, subraya de la Sala –.

Dados esos presupuestos, la atribución para el precitado control la tiene genéricamente la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y al interior de esta, la competencia depende del orden territorial de la autoridad que expide el acto respectivo. Es así, como los dictados por autoridades territoriales departamentales y

<sup>3</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera. Sentencia de 26 de septiembre de 2019. Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00. Actora: Blanca Cecilia Sarmiento de Ramírez. Demandado: Nación – Ministerio de la Protección Social (Hoy Ministerio de Salud y Protección Social) C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

<sup>4</sup> Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

municipales, son de competencia del Tribunal del lugar donde se expidan; conforme a lo dispuesto en el inciso 1° del artículo 136 y el numeral 14 del artículo 151 del CPACA.

Ahora, respecto de los anteriores presupuestos, precisa la Sala lo siguiente:

- i. Que se trate de un acto de contenido general, abstracto e impersonal:** El control inmediato de legalidad opera frente a determinaciones de carácter general, entendidas como aquellos reglamentos que el Gobierno (nacional o territorial) expide para hacer aún más concretas las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias en que se fundó el estado de emergencia declarado. Esto, de acuerdo con los lineamientos que se adoptan a través de los decretos legislativos.
- ii. Que sea un acto dictado en ejercicio de la función administrativa:** El objetivo de este medio de control automático es verificar formal y materialmente el cumplimiento de los parámetros establecidos en el ordenamiento superior para su ejercicio, en tanto representa “una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”<sup>5</sup> y constituye un mecanismo “que funge como una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del Ejecutivo durante los estados de excepción (letra e) del artículo 152 constitucional) (...)”<sup>6</sup>. Luego, su propósito es examinar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en ejercicio de esa función administrativa excepcional, se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos para su expedición.
- iii. Que se trate del desarrollo de un decreto legislativo expedido en estado de excepción.** Esta exigencia se concreta en la necesidad de que el acto controlable desarrolle un decreto legislativo dictado, para el caso bajo examen, al amparo del EESE, por lo cual, es necesario identificar que la disposición objeto de control se haya adoptado en ejercicio de estas potestades excepcionales. Dicho análisis parte de la relación o conexidad que existe entre los decretos legislativos emitidos para conjurar la declaratoria de emergencia

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 179 del 13 de abril de 1994, Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 20 de octubre de 2009, Rad.: 2009 – 00549, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez.



*social y las normas que se adoptan como desarrollo de estos, situación que impone a la jurisdicción identificar tales presupuestos para delimitar el ejercicio de las funciones que se atribuyen a las autoridades en el momento de su expedición.*

*Lo anterior, en razón a que es necesario establecer si fueron dictadas con ocasión de la situación excepcional en que se fundó la declaratoria de emergencia o no.*

*En consecuencia, toda vez que el control inmediato de legalidad constituye el medio previsto en el ordenamiento jurídico colombiano para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, es decir, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo; **su procedibilidad formal está determinada por los siguientes supuestos facticos: i) que el acto sometido a examen se trate de una medida de carácter general; ii) dictada en ejercicio de la función administrativa y, iii) en desarrollo de un decreto legislativo.** Esto, valga señalar, durante cualquiera de los estados de excepción de que tratan los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, tal como lo ha sostenido de manera unívoca la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa.*

*Razonablemente, en ausencia de cualquiera de los glosados presupuestos, el control inmediato de legalidad sobre el acto, disposición o medida debatida, deviene abiertamente improcedente.*

#### **2.4. Del acto administrativo objeto de control:**

*El Decreto No. 043 de 28 de mayo de 2020 expedido por el alcalde del Municipio de Ráquira, refirió los artículos 1, 2, 209 y 315 de la Constitución Política y el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y consideró:*

*“Que el Decreto Legislativo número 678, de fecha 20 de mayo de 2020, "Por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020", en sus artículos 6 y 7 se refiere, respectivamente, a la "Facultad para diferir el pago de obligaciones tributarias" y la "Recuperación de cartera a favor de entidades territoriales", señalando al respecto lo siguiente:*

*(...)*

*Que, de acuerdo con las disposiciones Constitucionales y Legales citadas, corresponde al Alcalde dirigir la acción administrativa del Municipio y cumplir las disposiciones legales vigentes, entre ellas las proferidas por el Gobierno Nacional.*

*En este caso se trata de la aplicación en nuestro Municipio de las disposiciones contenidas en Decreto Legislativo número 678, proferido por el Señor Presidente de la República y que otorga facultades a los Alcaldes Municipales para diferir el pago de obligaciones tributarias y la recuperación de cartera de las entidades territoriales. Lo anterior, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020 y que afecta notablemente a toda la nación colombiana.”*

*Por lo anterior, dispuso:*

*“ARTÍCULO PRIMERO. PAGO DIFERIDO DE OBLIGACIONES TRIBUTARIAS. Durante el término de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto Presidencial número 637 del 6 de mayo de 2020, autoriza **diferir, hasta en doce (12) cuotas mensuales, y sin intereses, el pago de los tributos de propiedad del Municipio de Ráquira - Boyacá, teniendo como última cuota la correspondiente al mes de junio de 2021.***

*ARTÍCULO SEGUNDO. RECUPERACIÓN DE CARTERA. Con el fin de recuperar la cartera y generar mayor liquidez para la entidad, así como para aliviar la situación económica de los deudores y los contribuyentes del Municipio de Ráquira, se establecen los siguientes beneficios en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago a la entrada en vigencia del presente Decreto, en armonía con el Decreto Legislativo número 678 de 2020:*

- Hasta el 31 de octubre de 2020 se pagará el 80% del capital sin intereses ni sanciones.*
- Entre el 1 de noviembre de 2020 y hasta el 31 diciembre se pagará el 90% del capital sin intereses ni sanciones.*
- Entre el 1 de enero de 2021 y hasta el 31 de mayo de 2021 se pagará el 100% del capital sin intereses ni sanciones.*

*Parágrafo 1. Las medidas adoptadas en el presente artículo se extienden a aquellas obligaciones que se encuentren en discusión en sede administrativa y judicial, y su aplicación da lugar a la terminación de los respectivos procesos,*

*ARTÍCULO 3o. MEDIOS DE PAGO ELECTRÓNICOS. De conformidad con lo establecido en el Decreto Presidencial número 2106 de 2019, "Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procedimientos innecesarios existentes en la administración pública", se habilitan los siguientes medios de pago para facilitar el acceso de los contribuyentes a las medidas adoptadas en los artículos 1 a y 2° del presente Decreto (Pago diferido de obligaciones tributarias y recuperación de cartera):*

*El Impuesto Predial unificado puede ser pagado a través del Portal Tributario del Municipio de Ráquira, a través del sistema PSE. Para ello se*

Medio de Control: Control inmediato de legalidad  
Autoridad: Municipio de Ráquira  
Expediente: 15001-23-33-000-2020-01630-00

debe ingresar a la página <http://www.raquira-boyaca.gov.co> y en el enlace "Portal tributario" se realiza el pago correspondiente.

El pago del impuesto de industria y Comercio (ICA) se podrá realizar por medio de transferencias electrónicas desde las entidades bancarias a las siguientes cuentas corrientes del Municipio de Ráquira NIT 891.801.244-0:

- BANCOLOMBIA: Cuenta N°. 35250277741

Una vez realizada la transferencia respectiva, el interesado deberá remitir copia del certificado de esta a la siguiente dirección electrónica: [secretariadehacienda@raquiraboyaca.gov.co](mailto:secretariadehacienda@raquiraboyaca.gov.co) para registrar el pago realizado a favor del Municipio.

Para el pago de las tasas, multas y contribuciones el interesado debe acercarse a la Secretaria de Hacienda del Municipio de Ráquira, ubicada en el costado derecho Iglesia San Antonio de la Pared Alcaldía Municipal, para que le sea liquidada en dicha secretaria la respectiva tasa, multa o contribución y proceder a su pago.

Estas diligencias presenciales se podrán adelantar en los horarios establecidos por la administración municipal y con el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad establecidos por las normas vigentes,

**ARTÍCULO 4º. VIGENCIA.** El presente Decreto rige a partir de la fecha su expedición y publicación.”

El Decreto Legislativo No. 678 de 20 de mayo de 2020 expedido por el Presidente de la República “Por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020” que fue adoptado por la entidad territorial, resolvió entre otras cosas:

**“Artículo 6. Facultad para diferir el pago de obligaciones tributarias.** Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que, durante el término de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno Nacional mediante Decreto: 637 del 6 de mayo de 2020 difieran hasta en doce (12) cuotas mensuales, y sin intereses, el pago de los tributos de propiedad de sus entidades territoriales, teniendo como última cuota la correspondiente al mes de junio de 2021.

**Artículo 7. Recuperación de cartera a favor de entidades territoriales.** Con el fin de que las entidades territoriales recuperen su cartera y generen mayor liquidez, así; como la posibilidad de aliviar la situación económica de los deudores, los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados accederán a los siguientes beneficios en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago a la entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo:

- Hasta el 31 de octubre de 2020 se pagará el 80% del capital sin intereses ni sanciones.

- Entre el 1 de noviembre de 2020 y hasta el 31 diciembre se pagará el 90% del capital sin intereses ni sanciones.
- Entre el 1 de enero de 2021 y hasta el 31 de mayo de 2021 se pagará el 100% del capital sin intereses ni sanciones.

**Parágrafo 1.** Las medidas adoptadas en el presente artículo se extienden a aquellas obligaciones que se encuentren en discusión en sede administrativa y judicial, y su aplicación dará lugar a la terminación de los respectivos procesos.

**Parágrafo 2.** En los términos del Decreto 2106 de 2019, las entidades territoriales deberán habilitar medios de pago electrónicos que faciliten el acceso de los contribuyentes a las medidas adoptadas en este artículo.”

• **Artículos 1º y 2º:**

Al hacer un ejercicio comparativo del decreto legislativo y el acto administrativo bajo examen, se evidencia la transcripción de la norma de orden nacional, así:

Decreto Legislativo 678 de 2020	Decreto No. 043 de 28 de mayo de 2020
<p><b>“Artículo 6. Facultad para diferir el pago de obligaciones tributarias.</b> <u>Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que, durante el término de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno Nacional mediante Decreto: 637 del 6 de mayo de 2020 diferan hasta en doce (12) cuotas mensuales, y sin intereses, el pago de los tributos de propiedad de sus entidades territoriales, teniendo como última cuota la correspondiente al mes de junio de 2021.</u></p> <p><b>Artículo 7. Recuperación de cartera a favor de entidades territoriales.</b> <u>Con el fin de que las entidades territoriales recuperen su cartera y generen mayor liquidez, así; como la posibilidad de aliviar la situación económica de los deudores, los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados accederán a los siguientes beneficios en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago a la entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo:</u></p>	<p><b>“ARTÍCULO PRIMERO. PAGO DIFERIDO DE OBLIGACIONES TRIBUTARIAS.</b> <u>Durante el término de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto Presidencial número 637 del 6 de mayo de 2020, autoriza <b>diferir, hasta en doce (12) cuotas mensuales, y sin intereses, el pago de los tributos de propiedad del Municipio de Ráquira - Boyacá, teniendo como última cuota la correspondiente al mes de junio de 2021.</b></u></p> <p><b>ARTÍCULO SEGUNDO. RECUPERACIÓN DE CARTERA.</b> <u>Con el fin de <b>recuperar la cartera y generar mayor liquidez para la entidad, así como para aliviar la situación económica de los deudores y los contribuyentes del Municipio de Ráquira, se establecen los siguientes beneficios en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago a la entrada en vigencia del presente Decreto, en armonía con el Decreto Legislativo número 678 de 2020:</b></u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Hasta el 31 de octubre de 2020 se pagará el 80% del capital sin intereses ni sanciones.</b></li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Hasta el 31 de octubre de 2020 se <b>pagará el 80%</b> del capital sin intereses ni sanciones.</i></li><li>• <i>Entre el 1 de noviembre de 2020 y hasta el 31 diciembre se <b>pagará el 90%</b> del capital sin intereses ni sanciones.</i></li><li>• <i>Entre el 1 de enero de 2021 y hasta el 31 de mayo de 2021 se <b>pagará el 100%</b> del capital sin intereses ni sanciones.</i></li></ul> <p><b>Parágrafo 1.</b> <i>Las medidas adoptadas en el presente artículo se extienden a aquellas obligaciones que se encuentren en discusión en sede administrativa y judicial, y su aplicación dará lugar a la terminación de los respectivos procesos.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Entre el 1 de noviembre de 2020 y hasta el 31 diciembre se <b>pagará el 90%</b> del capital sin intereses ni sanciones.</i></li><li>• <i>Entre el 1 de enero de 2021 y hasta el 31 de mayo de 2021 se <b>pagará el 100%</b> del capital sin intereses ni sanciones.</i></li></ul> <p><b>Parágrafo 1.</b> <i>Las medidas adoptadas en el presente artículo se extienden a aquellas obligaciones que se encuentren en discusión en sede administrativa y judicial, y su aplicación da lugar a la terminación de los respectivos procesos,</i></p>
--	--

Como se observa, el decreto municipal bajo examen acoge plenamente lo dispuesto en el **decreto legislativo**, se limita a adoptar la norma de orden nacional para su debido cumplimiento a nivel territorial.

Ello, a juicio de la Sala no riñe con el principio de legalidad, en tanto lo que se dispone son unos beneficios en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago, máxime si el propósito es establecer medidas que morigeren el impacto del virus Covid-19 en todos los sectores de la economía y les permitan honrar sus obligaciones. Así lo sostuvo en decreto legislativo que sirvió de fundamento a la disposición analizada:

*“Que el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 establece que los efectos económicos negativos sobre los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través, de medidas extraordinarias referidas a condonar o aliviar las obligaciones de diferente naturaleza como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis. “*

Entonces, comoquiera que la medida atiende los principios de proporcionalidad y razonabilidad, en tanto se limitó a adoptar la disposición nacional para aquellos deudores en la jurisdicción del Municipio de Ráquira, la Sala declarará la legalidad de los artículos 1º y 2º.

- **Artículos 3º:**

El párrafo 2 del artículo 7º del Decreto Legislativo 637 de 2020, estableció:

*“Parágrafo 2. En los términos del **Decreto 2106 de 2019**, las entidades territoriales **deberán habilitar medios de pago electrónicos** que faciliten el acceso de los contribuyentes a las medidas adoptadas en este artículo.”*

Por su parte, el artículo 3º del decreto municipal que se analiza, dispuso:

*“ARTÍCULO 3º. MEDIOS DE PAGO ELECTRÓNICOS. De conformidad con lo establecido en el **Decreto Presidencial número 2106 de 2019**, "Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procedimientos innecesarios existentes en la administración pública", **se habilitan los siguientes medios de pago para facilitar el acceso de los contribuyentes a las medidas adoptadas en los artículos 1 a y 2º del presente Decreto** (Pago diferido de obligaciones tributarias y recuperación de cartera):*

*El Impuesto Predial unificado puede ser pagado a través del Portal Tributario del Municipio de Ráquira, a través del sistema PSE. Para ello se debe ingresar a la página <http://www.raquira-boyaca.gov.co> y en el enlace "Portal tributario" se realiza el pago correspondiente.*

*El pago del impuesto de industria y Comercio (ICA) se podrá realizar por medio de transferencias electrónicas desde las entidades bancarias a las siguientes cuentas corrientes del Municipio de Ráquira NIT 891.801.244-0:*

- **BANCOLOMBIA: Cuenta N°. 35250277741**

*Una vez realizada la transferencia respectiva, el interesado deberá remitir copia del certificado de esta a la siguiente dirección electrónica: [secretariadehacienda@raquiraboyaca.gov.co](mailto:secretariadehacienda@raquiraboyaca.gov.co) para registrar el pago realizado a favor del Municipio.*

*Para el pago de las tasas, multas y contribuciones el interesado debe acercarse a la Secretaria de Hacienda del Municipio de Ráquira, ubicada en el costado derecho Iglesia San Antonio de la Pared Alcaldía Municipal, para que le sea liquidada en dicha secretaria la respectiva tasa, multa o contribución y proceder a su pago.*

*Estas diligencias presenciales se podrán adelantar en los horarios establecidos por la administración municipal y con el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad establecidos por las normas vigentes,”*

**Este artículo será declarado legal, en la medida que, en cumplimiento del párrafo 2 transcrito, estableció los medios electrónicos que la población podía usar para realizar el pago de los impuestos. A juicio de esta Sala, la disposición normativa**

analizada no contiene ninguna orden adicional que tergiverse o modifique la autorización dada en el decreto legislativo.

- **Artículo 4º:**

En el decreto municipal se dispuso que regiría a partir de la fecha de su expedición y publicación.

El artículo 65 de la Ley 1437 de 2011 prevé que 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.

Al respecto, la Sección Cuarta del Consejo de Estado en la sentencia proferida el 26 de febrero de 2015 con ponencia de la Consejera Doctora Martha Teresa Briceño de Valencia, en el proceso radicado con número 25000-23-27-000-2011-00268-01(20597), explicó que, “una vez proferido, el acto administrativo **empieza a producir efectos después de su publicación** o notificación, según sea este de carácter general o particular.” Así mismo, la Corte Constitucional en la sentencia C-957 de 1999 argumentó:

“En el caso de los actos contenidos en el artículo 8º de la ley 57 de 1985, subrogado parcialmente por el artículo 119 de la ley 489 de 1998<sup>7</sup>], es preciso señalar que por la naturaleza de los actos y normas allí enunciadas, como lo son los actos legislativos, las leyes **y los actos administrativos del orden nacional o territorial, por ser generales, impersonales y abstractos, e involucrar el interés general**, el legislador es exigente en determinar el momento a partir del cual inicia su vigencia. Y dada la trascendencia de los mismos, **resulta pertinente condicionar la vigencia y oponibilidad del acto a la publicación del mismo** en el diario o boletín oficial para asegurar los principios y derechos enunciados, lo cual como ya se anotó, no afecta la existencia y validez del acto legislativo, de la ley ni del acto administrativo. Lo cual, en criterio de la Corte, permite concluir que los preceptos que se examinan se encuentran ajustados y conformes al ordenamiento constitucional.”

Lo anterior, aunado a que desde la Ley 57 de 1985, reiterada por el artículo 379 del Decreto 1333 de 1986, Código de Régimen Municipal, se dispuso:

**ARTÍCULO 1º.** La Nación, los Departamentos y los Municipios incluirán en sus respectivos diarios, gacetas o boletines oficiales, todos los actos gubernamentales y administrativos que la opinión deba

---

<sup>7</sup> “Artículo 119. Publicación en el Diario Oficial. A partir de la vigencia de la presente ley, todos los siguientes actos deberán publicarse en el Diario Oficial: (...)”

***conocer para informarse sobre el manejo de los asuntos públicos y para ejercer eficaz control sobre la conducta de las autoridades, y los demás que según la ley deban publicarse para que produzcan efectos jurídicos.”***

*En ese sentido, si bien el decreto municipal existe y se presume legal desde su expedición, no puede entenderse que sus efectos se entiendan desde esta pues, de acuerdo con la ley y jurisprudencia, deviene indispensable su publicación en el diario oficial o gaceta municipal.*

*Por lo anterior, se declarará legal el artículo bajo el entendido que surte efectos a partir de su publicación.*

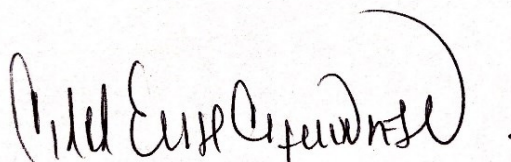
*En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley*

#### **FALLA**

- 1. Declarar la legalidad** de los artículos **primero a tercero** del Decreto No. 043 de 28 de mayo de 2020 expedido por el alcalde del Municipio de Ráquira, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.
- 2. Declarar la legalidad del artículo cuarto** del Decreto No. 043 de 28 de mayo de 2020 expedido por el alcalde del Municipio de Ráquira, bajo el entendido que el acto administrativo surte efectos a partir de su publicación.
- 3. En firme esta providencia, archívese el expediente dejando las constancias de rigor.**

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

*Notifíquese y Cúmplase,*

  
**CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ**  
Magistrada



Medio de Control: Control inmediato de legalidad  
Autoridad: Municipio de Ráquira  
Expediente: 15001-23-33-000-2020-01630-00



**FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**  
Magistrado



**ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
Magistrado



**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**  
Magistrado



**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**  
Magistrado



**LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA**  
Magistrado

HOJA DE FIRMAS  
Medio de Control: Control inmediato de legalidad  
Autoridad: Municipio de Ráquira  
Expediente: 15001-23-33-000-2020-01630-00