



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de junio de dos mil veinte (2020)

NATURALEZA	: Control inmediato de legalidad
AUTORIDAD EXPEDIDORA	: Alcalde de Bojacá
RADICACIÓN	: 25000-23-15-000-2020-00691-00
OBJETO DE CONTROL	: Decreto 33 de 31 de marzo de 2020
TEMA	: Modifica temporalmente las fechas para la presentación de algunas obligaciones tributarias

Magistrado ponente: **ALBERTO ESPINOSA BOLAÑOS**

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 6º del artículo 185 de la ley 1437 de 2011, procede la Sala a decidir el control inmediato de legalidad del decreto 33 de 31 de marzo de 2020 «*POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN TEMPORALMENTE LAS FECHAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ALGUNAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS RELACIONADAS CON EL IMPUESTO PREDIAL Y EL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y SU COMPLEMENTARIO DE AVISOS Y TABLEROS PARA EL PERIODO FISCAL 2020*», dictado por el alcalde del municipio de Bojacá, Cundinamarca.

I. ANTECEDENTES

1. Acto objeto de control inmediato de legalidad

Mediante el correo institucional de esta Corporación, fue recibida copia del decreto 33 de 31 de marzo de 2020, a efectos de realizar el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 136 y 185 de la ley 1437 de 2011.

El texto del decreto objeto de revisión, es el siguiente:

«El Alcalde Municipal de Bojacá – Cundinamarca, en uso de sus facultades Constitucionales y Legales y en especial las conferidas en el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, la Ley 136 de 1994, la Ley 1801 de 2016, Decreto Nacional 417 del 17 de marzo de 2020, “Por el cual se declara un estado de Emergencia Económico, social y Ecológica en todo el Territorio Nacional”, y el Decreto Nacional 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”

CONSIDERACIONES

Que los numerales 1 y 3 del artículo 314 de la Constitución Política establece que son atribuciones del alcalde:

“1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo. (...)”

Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes. (...)”

Que el artículo 362 de la Constitución Política de Colombia establece: *“Los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares.*

Los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior”.

Que el artículo 363 *ibídem*, prevé: *“El Sistema Tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. (...)”* ;

Que la Ley 788 de 2002 en su artículo 59 dispone: *“Procedimiento Tributario Territorial: Los departamentos y municipios aplicarán los procedimientos establecidos en el estatuto tributario territorial, para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio incluida su imposición, a los impuestos por ellos administrados. Así mismo aplicarán el procedimiento administrativo de cobro a las multas, derechos y demás recursos territoriales. El monto de las sanciones y el término de aplicación de los procedimientos anteriores, podrán disminuirse y simplificarse acorde con la naturaleza de sus tributos y teniendo en cuenta la proporcionalidad de estas respecto del monto de los impuestos.”*

Que el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia indica que 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 grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Que la declaración del Estado de Emergencia autoriza al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, para dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que a través de Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, se declara un Estado de Emergencia Económico, Social y Ecológico en todo el territorio Nacional.

Que el Decreto Nacional 417 de 2020 dispuso: *“Que los efectos económicos negativos generados por el nuevo coronavirus Covid. 19 a los habitantes del territorio nacional requiere de la atención mediante la adopción de medidas extraordinarias encaminadas a atender las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, con el fin de proteger el sector salud, promover la industria y el comercio del país y permitan absorber las pérdidas económicas y fuerza laboral afectada por esta pandemia”*

Que la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020 que el brote del nuevo coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, por lo que instó a los Estados a tomar acciones

urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

Que el Decreto Nacional 457 del 22 de marzo de 2020, dispuso la cuarentena en el país y se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio.

Que el Decreto Nacional 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" establece: "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 atención de medidas extraordinarias que contribuyan a financiar las acciones para enfrentar las consecuencias adversas económicas y sociales generadas por esta pandemia, así como a mitigar sus efectos".

Que el Decreto Municipal No. 30 del 23 de marzo de 2020 "por medio del cual se establece el aislamiento preventivo obligatorio y se imparten órdenes para el mantenimiento del orden público".

Que, con base en lo anterior, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención y faciliten la presentación y pago del Impuesto Predial Unificado y del Impuesto de Industria y Comercio y su complementario de Avisos y Tableros.

Que, en mérito de lo expuesto,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: Modificar de manera transitoria y para el periodo fiscal 2020 el artículo 39 del Acuerdo 025 del 10/09/2018;

El cual quedará así, transitoriamente:

"ARTÍCULO 39-. INCENTIVOS POR PRONTO PAGO. Para la vigencia 2020, Los descuentos se aplicarán para los contribuyentes que se encuentren al día en el pago del impuesto predial unificado hasta la vigencia inmediatamente anterior.

El impuesto predial unificado deberá ser cancelado en los siguientes plazos:

- a) Concédase un descuento del 15%, a todos aquellos contribuyentes que cancelen la totalidad de su impuesto predial, hasta el último día hábil del mes de mayo del año 2020.
- b) Concédase un descuento del 10%, a todos aquellos contribuyentes que cancelen la totalidad de su impuesto predial, hasta el último día hábil del mes de junio del año 2020.
- c) Durante el mes de Julio de 2020, no habrá descuento, ni se causarán intereses de mora.

PARÁGRAFO. A partir del primero (1) de Agosto del año 2020, se cobrarán intereses por mora, conforme al porcentaje que fije el gobierno, para cada vigencia, artículo 3 de la Ley 788 de 2002".

ARTICULO SEGUNDO: Modificar de manera transitoria y para el periodo fiscal 2020 el artículo 61 del Acuerdo 025 de 2018, el cual quedará así:

"CAUSACIÓN Y PERIODO GRAVABLE. El Impuesto de Industria y Comercio, y complementarios se causará con una periodicidad anual, el periodo anual comprende de enero a diciembre, Los obligados a declarar, presentaran su declaración en los formularios que para el efecto establezca La Secretaría de Hacienda Municipal, a más tardar el último día hábil del mes de mayo de 2020."

ARTICULO TERCERO: El presente Decreto rige a partir de su promulgación y publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

JHON ALBERTO MOLINA MORA
Alcalde Municipal»

2. Concepto del Ministerio Público

El agente del Ministerio Público solicita declarar que el decreto 33 de 31 de marzo de 2020, se encuentra ajustado a la normatividad constitucional y legal, en

especial a las disposiciones expedidas con ocasión del estado de emergencia económica, social y ecológica, porque el alcalde de Bojacá está adoptando medidas tributarias que contribuyen a los propósitos de las circunstancias que enfrentamos, como son, establecer nuevos plazos y ampliar los existentes para beneficiar con descuentos del impuesto predial a los contribuyentes y a los obligados a declarar el impuesto de renta y complementarios; esto, en beneficio de los habitantes del municipio y como una medida para enfrentar y mitigar los efectos de la pandemia.

3. Concepto de la Universidad del Rosario

Señala que son legales los siguientes decretos: a) los que realizan traslados presupuestales del presupuesto de rentas y gastos de los municipios; y b) los que ordenan la contratación directa para atender la urgencia manifiesta de contener y mitigar el COVID-19.

Refiere, en primer lugar, que mediante el decreto 417 de 17 de marzo de 2020, el presidente de la República declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, en uso de las facultades conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política, y dentro de este marco, tiene la potestad de dictar decretos con fuerza de ley con el objeto de *«conjurar la crisis [e] impedir la extensión de [los] efectos [...] de la Pandemia por Coronavirus -COVID-19»*.

Es así como, en el referido decreto se indicó el impacto económico que tiene la atención del COVID-19, y por lo mismo, el Gobierno Nacional para atender esta emergencia, señaló como una de las medidas, *«disponer de los recursos [...] a cargo de la Nación y de las Entidades Territoriales [...] a título de préstamo o cualquier otro que se requiera»*.

En segundo lugar, en desarrollo del **principio de autonomía**¹, los alcaldes y gobernadores en el marco de la urgencia manifiesta, pueden tomar diversas medidas como **contratación directa**² y **traslados presupuestales**³ para mitigar y contener la pandemia del COVID-19 en el marco del decreto 417 de 2020, que

¹ Este principio permite, que de acuerdo con la propagación en cada municipio y la situación de los prestadores de salud, se tomen medidas para contener y mitigar la urgencia manifiesta.

² Tanto la ley como la jurisprudencia autorizan la contratación directa, prescindiéndose de la celebración del contrato, cuando existe urgencia para *«remediar o evitar males presentes o futuros, pero inminentes, [...] provenientes de situaciones de calamidad o hechos constitutivos de fuerza mayor o desastres»*. Este mecanismo se encuentra regulado por la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República.

³ Pueden realizarse para *«atender gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepción [en los términos señalados por el Gobierno Nacional]», que en este caso, debe ser exclusivamente, para contener y mitigar la propagación del COVID-19.*

declara el estado emergencia económica, social y ecológica en el territorio nacional.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca es competente para ejercer el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por autoridades del orden territorial, en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos expedidos durante los estados de excepción, de conformidad con lo previsto el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Y el decreto 33 de 31 de marzo de 2020 es un acto administrativo de carácter general, por cuanto la medida que en él se adopta, no está creando, modificando o extinguiendo alguna situación de carácter particular o concreto, sino que, por el contrario, está dirigido a «*decretar la calamidad pública [...] con el fin de realizar acciones administrativas y contractuales necesarias para la contingencia del CORONAVIRUS COVID-19*».

La medida fue adoptada en ejercicio de la función administrativa, por cuanto fue suscrito por el alcalde, autoridad territorial, en su condición de jefe de la administración local, atribuida por la Constitución Política.

Igualmente, este decreto fue expedido en desarrollo de decretos legislativos emitidos con motivo de un estado de excepción, como son, los decretos 417 y 461, de 17 de marzo y 22 de marzo de 2020, respectivamente.

2. Control inmediato de legalidad

El control inmediato de legalidad es un mecanismo jurídico a través del cual, las autoridades administrativas realizan un examen de legalidad sobre los actos administrativos expedidos por autoridades nacionales y territoriales, como desarrollo de un decreto legislativo proferido durante los estados de excepción.

En este examen de legalidad se confronta el acto administrativo con el ordenamiento jurídico, estableciendo: a) la competencia; b) los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y; c) la forma y proporcionalidad de

las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción⁴.

3. Requisitos de forma

El decreto controlado satisface las condiciones de forma, toda vez, que está suscrito por el alcalde del municipio de Bojacá y contiene elementos que permiten su identificación, como lo son, número, fecha, facultades que permiten su expedición, articulado y firma de quien lo suscribe.

4. Requisitos de fondo

4.1. Materia reglamentada por el decreto 33 de 31 de marzo de 2020

Señala el decreto objeto de control, que:

- i) Con ocasión de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica en el territorio nacional, por parte del Presidente de la República, mediante el decreto 417 de 17 de marzo de 2020; fue necesario que el Estado tomara acciones urgentes encaminadas a la mitigación del contagio por el coronavirus COVID-19, declarado como pandemia.
- ii) Fue así como se dispuso la cuarentena en el país y se ordenó el aislamiento preventivo, entre otras acciones.
- iii) Asimismo, con fundamento en lo señalado en el decreto 461 de 22 de marzo de 2020, es forzoso expedir normas que flexibilicen la obligación de atención y faciliten la presentación y pago del impuesto predial unificado y del impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros.

4.2. Competencia para proferir el acto objeto de control

El decreto 33 de 31 de marzo de 2020 fue expedido por el alcalde municipal de Bojacá, facultado por lo dispuesto en el artículo 315 de la Constitución Política y en el artículo 1^{o5} del decreto 461 de 22 de marzo de 2020.

⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA) de 5 de marzo de 2012, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

⁵ «**Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica.** Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

5. Conexidad y proporcionalidad del decreto 33 de 31 de marzo de 2020 con las normas citadas como antecedente para su expedición

Advierte la Sala, que existe relación de conexidad entre el decreto objeto de control inmediato, 33 de 31 de marzo de 2020, el decreto legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, y el decreto 461 de 22 de marzo de 2020, que autorizó a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y reducción de tarifas de impuestos territoriales, y realizar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales, por lo siguiente:

Mediante el **decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, el Presidente de la República, declaró *«el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario»*, debido a que la Organización Mundial de la Salud declaró el brote de enfermedad por coronavirus COVID-19, como una pandemia, lo que apremió la adopción de medidas preventivas sanitarias, de aislamiento y cuarentena.

Señaló también, que esta emergencia sanitaria y social de carácter mundial, constituye una amenaza a la salud pública, con afectaciones al sistema económico, que demanda por parte del Gobierno Nacional, la implementación de mecanismos urgentes, adecuados y suficientes para mitigar esta crisis, contener el choque inesperado que está sufriendo la economía, evitar la extensión de sus efectos y atender de manera oportuna a los afectados en materia sanitaria y económica.

Resaltó, que esta declaratoria debe adoptarse *«para conjurar esta crisis y evitar la extensión de sus efectos [...] ante la inminencia de que los hechos cada día sean más complejos y afecten a un mayor número de habitantes del territorio nacional,*

En este sentido, para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o consejo municipales.

Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo.

Parágrafo 1. *Estos recursos solo pueden reorientarse para atender los gastos en materias de su competencia, que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.*

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

pero además para atender oportunamente a los afectados tanto en materia sanitaria como económica».

Posteriormente, el **decreto 461 de 22 de marzo de 2020**, facultó a los gobernadores y alcaldes, para reorientar las rentas de destinación específica y llevar a cabo acciones necesarias y hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del estado de emergencia; esto, por cuanto «*los efectos económicos negativos generados por el nuevo coronavirus COVID-19 requieren de la atención concurso de las entidades territoriales a través de la adopción de medidas extraordinarias que contribuyan a financiar las acciones para enfrentar las consecuencias adversas económicas y sociales generadas por esta pandemia, así como a mitigar sus efectos*».

Con fundamento en lo anterior, el alcalde del municipio de Bojacá, mediante el decreto 33 de 31 de marzo de 2020 «*[Modificó] de manera transitoria y para el periodo fiscal 2020 el artículo 39 del Acuerdo 025 del 10/09/2018 [en el que señaló nuevas fechas límite para aplicar los descuentos del 15%, 10% y sin descuento para el pago del impuesto predial de la vigencia anterior y definió nueva fecha para cobrar los intereses de mora] [y modificó] de manera transitoria y para el periodo fiscal 2020 el artículo 61 del Acuerdo 025 de 2018 [en el que amplió la fecha para presentar la declaración del impuesto de industria y comercio y complementarios]*».

Así, el alcalde del municipio de Bojacá, motivó su decisión en el decreto 461 de 22 de marzo de 2020, que facultó a los gobernadores y alcaldes «*para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y **demás operaciones presupuestales** a que haya lugar*», necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción; todo esto, bajo los parámetros referidos en el decreto 417 de 17 de marzo de 2020. Por consiguiente, la determinación contenida en el decreto 031 de 31 de marzo de 2020 es una medida extraordinaria que tiene como fin, mitigar los impactos económicos negativos de la emergencia sanitaria en la población, de conformidad con las autorizaciones y disposiciones contenidas en los decretos legislativos citados.

Dentro de este panorama, la Sala arriba a la conclusión, de que el decreto 33 de 31 de marzo de 2020: (i) motiva su expedición en los decretos 417 y 461 de 2020; (ii) contiene medidas que contribuyen al desarrollo de las adoptadas por el Gobierno Nacional, a partir de la declaratoria de emergencia; (iii) fue dictado por el alcalde del municipio de Bojacá, quien se encuentra autorizado constitucional y

legalmente para la expedición de las medidas allí adoptadas, en particular, lo referente a las operaciones presupuestales necesarias para la contingencia del coronavirus COVID-19 y de manera exclusiva, para atender y superar situaciones relacionadas con esta crisis.

Corolario de lo anterior, el decreto 33 de 31 de marzo de 2020, objeto de control inmediato de legalidad, se encuentra ajustado a los fines que sustentaron el estado de emergencia, declarado en el decreto 417 de 17 de marzo de 2020 y las facultades en materia presupuestal conferidas en el decreto 461 de 22 de marzo del mismo año; por consiguiente, su expedición resulta necesaria y proporcional a los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción.

En este orden de ideas, se acoge el concepto del Ministerio Público, que solicitó declarar ajustado a la normatividad constitucional y legal, el mentado decreto, objeto de control inmediato de legalidad.

Por último, conforme a lo decidido en la sesión del 31 de marzo de 2020 de Sala Plena, se aprobó que, dadas las circunstancias excepcionales, una vez surtida la sala virtual y aprobada la providencia, ésta será firmada únicamente por el magistrado ponente y la Presidenta de la Corporación.

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

F A L L A :

PRIMERO. - DECLARAR ajustado a derecho, el decreto 33 de 31 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del municipio de Bojacá, «*POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN TEMPORALMENTE LAS FECHAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ALGUNAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS RELACIONADAS CON EL IMPUESTO PREDIAL Y EL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y SU COMPLEMENTARIO DE AVISOS Y TABLEROS PARA EL PERIODO FISCAL 2020*», por las razones expuestas en la parte motiva.

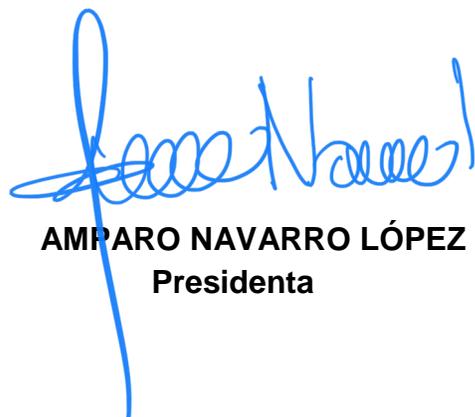
SEGUNDO. - PUBLICAR la presente decisión en la página web de la Rama Judicial.

TERCERO. - Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría archívese el expediente previas las constancias y desanotaciones a que haya lugar.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE
Aprobado según consta en acta de la fecha.



ALBERTO ESPINOSA BOLAÑOS
Magistrado Ponente



AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Presidenta