

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ  
SALA PLENA**

Magistrado Ponente FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Tunja, viernes tres (3) de julio de dos mil veinte (2020)

**REFERENCIAS**

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
RADICACIÓN: 1500123330002020-00385-00  
NORMA CONTROLADA: DECRETO 020 DEL 25 DE MARZO DE 2020,  
*"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL CALENDARIO TRIBUTARIO DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL DE SEMA-BOYACA, PARA LA VIGENCIA 2020"*

=====

La Sala Plena del Tribunal Administrativo de Boyacá, en virtud de lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, procede a dictar sentencia en única instancia en el proceso de control inmediato de legalidad del Decreto 020 del 25 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de San Miguel de Sema, *"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL CALENDARIO TRIBUTARIO DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL DE SEMA-BOYACA, PARA LA VIGENCIA 2020"*.

**I. EL TEXTO DEL DECRETO**

Se transcribe a continuación el texto del Decreto 020 del 25 de marzo de 2020:

"El Alcalde Municipal de San Miguel de Sema-Boyacá, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 315 de la Constitución Política de

Colombia, Ley 136 de 1994, Decreto 111 de 1996-Estatuto de Presupuesto Municipal, demás normas concordante y

### CONSIDERANDO

Que la Constitución Política de Colombia en el numeral 3 del artículo 315 dispuso como atribución del Alcalde "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 dentro de las obligaciones tributarias y fiscales a cargo de los contribuyentes del Municipio de San Miguel de Sema, se encuentra la presentación y pago de los respectivos impuestos, contribuciones y declaraciones tributarias en las condiciones y oportunidad establecidas por la Administración Municipal.

Que en desarrollo de lo anterior y en virtud de la facultades conferidas en el Acuerdo Municipal No. 018 de 30 de noviembre de 2019, en relación con el artículo 62 dice: "Las decisiones en materia fiscal que debe adoptar el Gobierno Municipal, son competencia exclusiva del Alcalde y/o Secretario de Hacienda Municipal"

Que en la situación producida por el coronavirus (COVID-19) y sus eventuales derivaciones en el ámbito social, se hace necesario tomar medidas de prevención tendientes a brindar protección a los servidores del municipio de San Miguel de Sema y a la ciudadanía en general, maximizando nuestros esfuerzos para que no se vean afectados. En virtud de ello, es potestad del Alcalde Municipal y/o Secretario de Hacienda ampliar los plazos para el pago del impuesto predial y el Impuesto de Industria y Comercio.

Que el Alcalde Municipal en aplicación de las directrices nacionales, decidió declarar la calamidad pública mediante Decreto No. 016 del 20 de marzo de 2020 y Urgencia Manifiesta mediante Decreto No. 019 del 24 de marzo de 2020.

Que mediante una interpretación armónica e inclusiva de las disposiciones antes referidas, debe impulsarse la adopción de acciones tendientes a la protección social.

Que en mérito de lo expuesto anteriormente.

### DECRETA

**ARTÍCULO PRIMERO:** Modifíquese el artículo 15 del acuerdo Municipal No. 025 de 21 de noviembre de 2017, el cual quedará así:

FECHA	DESCUENTO
SI CANCELA DENTRO DE LOS MESES DE ENERO, FEBRERO, MARZO Y ABRIL	20%

<b>(ULTIMO DIA HABIL)</b>	
<b>SI CANCELA DENTRO DEL MES DE MAYO (ULTIMO DIA HABIL)</b>	5%
<b>SI CANCELA DENTRO DEL MES DE JULIO (ULTIMO DIA HABIL)</b>	0%

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Modifíquese el artículo 42 del Acuerdo No. 20 de 31 de agosto de 2014 el cual quedara así:

**ARTÍCULO 42-PLAZO PARA DECLARAR:** *La declaración del Impuesto de Industria y Comercio y de su complementario impuestos de avisos y tableros debe presentarse y pagarse hasta el 30 de abril de 2020, vencida esa fecha el contribuyente podrá presentarla y cancelarla liquidando para el efecto la sanción por extemporaneidad y los intereses de mora causados por mes o fracción de retardo.*

**PARAGRAFO.** *Cuando la declaración del impuesto de Industria y Comercio Avisos y Tableros ICA, no se presente dentro del plazo máximo establecido para declarar y pagar, la sanción por extemporaneidad es del 7.5 SMLDV, más el 1.5% por mes o fracción de mes calendario de retardo, sobre el valor del impuesto a cargo sin exceder del 100% del impuesto.*

*Cuando los contribuyentes corrijan sus declaraciones del impuesto de industria y Comercio avisos y tableros ICA, por mayor valor, es decir cuando han declarado y pagado un mayor inferior al que les corresponde, la sanción por corrección es del 10% sobre la diferencia o el mayor valor a pagar entre la corrección y la declaración inicial.*

*La sanción aplicable es la vigente al momento de la presentación de las declaraciones, en todos los casos ninguna sanción puede ser inferior a la sanción mínima aplicable que sería de 10 uvt vigente para todos los contribuyentes del impuesto de industria y comercio (Artículo 639 E.T.)*

**ARTÍCULO SEGUNDO:** El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación.

## **II. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

Sostuvo que si bien es cierto que en otros casos de control inmediato de legalidad, dicha procuraduría ha conceptuado que las modificaciones a los calendarios tributarios es ajustada a la legalidad por tratarse de una asignación de competencia legal, y no tratarse de una modificación de aspectos esenciales del tributo (sujeto activo y pasivo, hechos y bases gravables y tarifas de impuestos), para el caso en estudio se hacía necesario advertir que por vía de un Decreto, el Alcalde municipal de San Miguel de Sema

modificó el acuerdo contentivo del Estatuto de Rentas de la localidad, sin contar con facultades delegadas por parte del Concejo Municipal.

Así, concluyó que por medio del Decreto 20 de 2020 el Alcalde Municipal de San Miguel de Sema se abrogó una competencia que no le había sido delegada, por lo que entonces la modificación a los calendarios tributarios realizada por vía de Decretos solo es válida en la medida de que los Estatutos de Rentas municipales hayan autorizado a los Alcaldes a la fijación de plazos, pero de lo anterior no puede suponerse que el alcalde modifique sin facultades pro-tempore, el Acuerdo municipal contentivo del Estatuto de Rentas de la localidad, razón por la cual solicitó que se declare no ajustado a derecho el Decreto objeto de estudio.

### **III. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL**

Con el fin de exponer un razonamiento claro y lógico de la temática en discusión, la Sala Plena se ocupará en establecer, en primer lugar, la procedencia del control inmediato de legalidad frente al caso en estudio, y solo en caso de que dicho mecanismo resulte procedente, abordará de fondo el estudio en concreto de cada uno de los artículos del Decreto municipal 020 de 2020, sobre modificación al calendario tributario.

#### **III.1. PROCEDENCIA Y ALCANCE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.**

El control inmediato de legalidad se encuentra previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, para efectos de examinar las medidas de carácter general que sean adoptadas por las diferentes autoridades, ya sean del orden nacional o territorial, a efectos de desarrollar o reglamentar los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

Así, se tiene entonces que se hace necesario verificar el cumplimiento de cuatro requisitos, a efectos de que la jurisdicción contencioso administrativa conozca y pueda resolver el mecanismo del control inmediato de legalidad, esto es, (i) que se trate de un acto de contenido general; (ii) expedido en vigencia del estado de excepción, (iii) en ejercicio de la función administrativa y, **(iv) que el acto tenga como propósito desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante la declaratoria de**

**los estados de excepción.** Sumado a lo anterior, los Tribunales Administrativos tendrán competencia del medio de control cuando el acto sea expedido por una autoridad del orden territorial.

Así las cosas, el examen de legalidad se realiza confrontando el respectivo acto administrativo de contenido general, con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción, la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional. La Corte Constitucional, en la sentencia C-179 de 1994, dejó sentado 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"*.

### **III.2. CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.**

En cuanto a las características de esta clase de medio de control, el Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 10-, sentencia del 11 de mayo de 2020, exp. 11001-03-15-000-2020-00944-00, las clasificó de la siguiente manera:

**1.** Es un verdadero proceso judicial, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para tramitar dicho mecanismo de escrutinio o revisión de las medidas de carácter general, expedidas por las autoridades públicas nacionales o territoriales, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los Estados de Excepción.

**2.** Es automático e inmediato, porque tan pronto se expide el correspondiente acto administrativo general para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los Estados de Excepción, la autoridad pública de la cual emanó dicho acto, debe enviarlo a la jurisdicción contenciosa dentro de las 48 horas siguientes...

**3.** Es autónomo, porque es posible que se controlen los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los Estados de Excepción, antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el Estado de Excepción y de los decretos legislativos que expida el Presidente de la República para conjurarlo.

**4.** Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad

del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y con el propio decreto legislativo...

**5.** La Sala Plena del Consejo de Estado ha dicho además, que el control es compatible con las acciones de nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad, según sea el caso. De modo que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los Estados de Excepción, pueden demandarse posteriormente en nulidad simple o nulidad por inconstitucionalidad, siempre que se aleguen normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.

**6.** Es un control participativo, pues, los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.

**7.** La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa.”

Así entonces, se tiene que el control inmediato de legalidad:

- Impone la revisión de los actos de la administración proferidos con ocasión de la declaratoria de Estados de Excepción, con el fin de preservar el ordenamiento y la legalidad en abstracto.
- Se ejerce por vía automática y oficiosa al no requerir la presentación de demanda alguna, sino la remisión por parte de la autoridad dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes y porque el juez contencioso competente puede aprehender por su cuenta su conocimiento.
- Recae sobre aquellas determinaciones generales tomadas en ejercicio de la función administrativa, es decir, las contenidas en actos administrativos de carácter general, y no en aquellos de carácter particular y concreto.
- Se ejerce sobre tales actos, siempre que hayan sido proferidos como consecuencia y en desarrollo de los decretos legislativos emitidos en Estados de Excepción, con el fin de aminorar las causas de la alteración y/o de reducir su radio de acción.
- Se desarrolla mediante un procedimiento y trámite especial consagrado en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

En suma, la declaratoria de Estados de Excepción, dentro de la que se encuentra el Estado de Emergencia Económica, Social y

Ecológica, atiende a las especiales y excepcionales circunstancias establecidas principalmente en el artículo 215 superior, para las cuales la normativa aplicable en condiciones de normalidad se torna insuficiente e ineficaz y por lo tanto se impone la adopción de medidas administrativas de carácter general tendientes a conjurar la crisis, como se expuso.

### **III.3.- EL DECRETO LEGISLATIVO 461 DEL 22 DE MARZO DE 2020.**

Se transcribe a continuación las partes relevantes para el caso en estudio del Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, *"Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de las 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"*, así:

"Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, 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 declarar el Estado de Emergencia.

Que según la misma norma constitucional, una vez declarado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

(...)

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, 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, contados a partir de la vigencia de dicho Decreto.

Que, en función de dicha declaratoria, y con sustento en las facultades señaladas por el artículo 215 de la Constitución Política, le corresponde al Presidente de la República, con la forma de todos los ministros, adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, y contribuir a enfrentar las consecuencias adversas generadas por la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, con graves afectaciones al orden económico y social.

(...)

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 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 requiere adoptar medidas excepcionales con el fin de brindar apoyos económicos a la población más desprotegida.

(...)

Que algunas leyes, ordenanzas y acuerdos han dispuesto destinaciones específicas de recursos de las entidades territoriales, que requieren ser modificadas para hacer frente a las necesidades urgentes, inmediatas e imprevisibles que se derivan de la emergencia sanitaria.

(...)

Que la normativa presupuestal ha dispuesto una serie de requisitos para ejecutar los recursos por parte de las entidades territoriales, entre otros, señalando que los gobernadores y alcaldes deben acudir a las asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales.

(...)

**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 afectaran 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.**

## DECRETA

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

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

**ARTICULO 2. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de tarifa de impuestos territoriales. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales.**

ARTICULO 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.”

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, dispuso brindar apoyos económicos para los más desprotegidos. A través del mencionado Decreto legislativo, 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**, pues como se acabó de mencionar, la crisis originada por el coronavirus ha generado despidos masivos y demás situaciones que afectan la economía nacional, propiciando así un alivio ante la grave crisis que se presenta actualmente.

Las anteriores facultades fueron estudiadas por la Sala Plena de la Corte Constitucional mediante sentencia C-169 de 2020, en desarrollo del control automático de constitucionalidad del Decreto Legislativo 461 de 2020. La Corte encontró que las mismas, es decir, la reorientación de rentas de destinación específica y la reducción de impuestos, se encontraban ajustadas a la Constitución, procediendo en consecuencia a declarar la exequibilidad condicionada de los artículos 1º y 2º del referido Decreto, toda vez que dicha posibilidad no implica que los representantes legales de los entes territoriales se encuentren facultados para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos de creación o modificación.

Así, en lo que respecta al artículo primero del Decreto Legislativo 461 de 2020, la Corte Constitucional sostuvo que el mismo 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, la Corte señaló que a través de este se había facultado a los gobernadores y alcaldes para reducir las tarifas fijadas por los órganos competentes, declarando la constitucionalidad condicionada de la mencionada facultad, en el entendido de 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 tan solo se ocupó de otorgar dos facultades específicas a los gobernadores y alcaldes: i) modificación al presupuesto de la vigencia fiscal 2020, y ii) reducción de tarifas de los impuestos territoriales. En ambos escenarios, bajo el entendido que no es dable modificar las leyes, ordenanzas o acuerdos.

#### **III.4.- MARCO COMPETENCIAL DE LOS CONCEJOS Y ALCALDES EN MATERIA DE TRIBUTOS.**

De conformidad con lo establecido en los artículos 287-3, 300-4 y 313-4 de la Constitución Política, y el numeral 3 del artículo 2º de la Ley 1551 de 2012, las entidades territoriales gozan de autonomía para gestionar sus intereses, siempre dentro de los límites que le imponga la Constitución y la ley. En virtud de dicha autonomía, tanto las asambleas departamentales como los concejos municipales pueden crear tributos conforme la ley y decretar gastos públicos.

La anterior disposición armoniza con el inciso primero del artículo 338 Superior, el cual confiere a las asambleas y concejos la atribución de determinar directamente los elementos de la obligación tributaria del orden departamental, distrital y municipal. En relación con el marco competencial de las entidades territoriales para el establecimiento de tributos territoriales, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en sentencia de fecha 30 de marzo de 2016, señaló:

“...las entidades territoriales tienen autonomía para administrar sus intereses, dentro de los límites de la Constitución Política y la ley. En virtud de esa autonomía, tanto las asambleas

departamentales como los concejos municipales y distritales, pueden determinar los tributos y los gastos locales ... esta Sala, en sentencia del 9 de julio del 2009, , precisó que en vigencia de la Constitución Política de 1886 la facultad impositiva de los municipios era derivada en cuanto se supeditaba a las leyes expedidas por el Congreso, pero que con la norma superior promulgada en el año 1991, la ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden determinar los elementos del tributo, de conformidad con los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales concedidos a las asambleas departamentales y a los concejos municipales y distritales para efectos de establecer los diferentes aspectos de la obligación tributaria. Así mismo, señaló que el artículo 338 de la Constitución Política indica la competencia que tienen los entes territoriales para que a través de sus órganos de representación popular, determinen los presupuestos objetivos de los gravámenes, de acuerdo con la ley, sin que tal facultad sea exclusiva del Congreso, pues de lo contrario se haría nugatoria la autorización que expresamente la Carta les ha conferido a los departamentos y municipios en tales aspectos".<sup>1</sup>

Ahora bien, para efectos de establecer las potestades de que goza el municipio, se hace necesario advertir que en tratándose del proceso que confluye para la creación y cobro de un determinado tributo, debe distinguirse dos etapas: i) la creación del tributo en sí, lo que implica definir los elementos esenciales del tributo para que nazca a la vida jurídica, lo cual se conoce como poder tributario, que le corresponde a los Concejos Municipales, y ii) el procedimiento administrativo de determinación para el cobro y recaudo del mismo, conocido como potestad tributaria, que le corresponde a los alcaldes.

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

Por otro lado, en lo que tiene que ver con la potestad tributaria, la doctrina la define como: "*el poder-deber del ente público de efectuar determinados actos dirigidos a la aplicación de las normas*

---

<sup>1</sup> Radicado No. 68001-23-31-000-2011-00050-02 (21035). MP. Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

<sup>2</sup> Piza Rodríguez Julio Roberto, Curso de Derecho Tributario, Procedimiento y Régimen Sancionatorio. Pag. 68- Universidad Externado de Colombia-Bogotá 2010.

*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 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>3</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.

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.

### **III.5. DEL CASO EN ESTUDIO.**

Para el caso en estudio, se advierte que el Decreto 020 de 2020, "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL CALENDARIO TRIBUTARIO DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL DE SEMA...", sobre el cual se pretende el control inmediato de legalidad, presuntamente se encarga de desarrollar 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", así como del Decreto Legislativo No. 461 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...".

---

<sup>3</sup> Plazas Vega Mauricio, Derecho de Hacienda Pública y Derecho Tributario- Tomo II. Pag. XII. Editorial Temis 2005.

En primer lugar, en lo que respecta al Decreto 417 de 2020, la Sala Plena dejará en claro que a través del mismo el Gobierno Nacional tan solo se dedicó a declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, advirtiendo, tal como se puede deducir de los artículos segundo y tercero *ibídem*, que a futuro y mediante decretos legislativos se encargaría de reglamentar los asuntos enunciados en la parte motiva del referido decreto de emergencia, así como las demás medidas que se hicieran necesaria para conjurar la crisis originada por la pandemia del COVID-19, es decir, a través del mismo no se reglamentó nada, lo que deja entrever que su naturaleza es de carácter meramente declarativa, y que serán los Decretos Legislativos que se expidan con posterioridad los que reglamenten verdaderamente las materias enunciadas en el primero.

En segundo lugar, respecto del Decreto Legislativo 461 de 2020 ha de señalarse que, a través de este, tan solo se otorgó dos facultades específicas a los gobernadores y alcaldes de manera temporal, esto es, en materia de modificación de presupuesto para la vigencia fiscal 2020 y reducción de tarifas de los tributos territoriales.

En ese sentido, se advierte que el Decreto municipal 020 de 2020 no desarrolló el Decreto Legislativo No. 461 sobre reducción de las tarifas de los tributos, sino que tan solo se ocupó de modificar parcialmente el calendario tributario del municipio de San Miguel de Sema, es decir, de reglamentar una función propia de los alcaldes municipales en materia de tributos de carácter territorial: la potestad tributaria.

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

En ese sentido, se itera, en virtud de la potestad tributaria que le corresponde a la rama ejecutiva, los alcaldes se encuentran facultados para adelantar las gestiones que se deben hacer a

efectos de lograr el cobro del tributo, como es el caso de determinar la forma y plazo para el pago de las obligaciones tributarias, de ahí que el Representante Legal se encontrara facultado para modificar el calendario tributario aun en tiempos de paz, sin que requiriera de la existencia de estados de excepción para su ejercicio, al tratarse de una función propia de su cargo.

Lo anterior cobra mayor sentido si se tiene en cuenta que el mismo artículo 172 del Acuerdo 020 de 31 de agosto de 2014 (Estatuto de Rentas del municipio de San Miguel de Sema) indicó: "la presentación de las declaraciones de impuestos se efectuará dentro de los plazos y en los lugares que señale el Gobierno Municipal para cada periodo fiscal...", con lo cual se concluye que se trata de una función propia del representante legal del mencionado ente territorial.

A partir de lo anterior, se tiene entonces que el acto administrativo objeto de control, tan solo se dedicó a reglamentar una función propia de los representantes legales de los municipios en tiempo de paz, mas no de desarrollar verdaderamente el Decreto Legislativo 461 de 2020.

Conforme a lo expuesto, se tiene entonces que para el caso en estudio no se cumple con uno de los presupuestos exigidos por la ley y la jurisprudencia para la procedencia del control inmediato de legalidad, en este caso, que el acto sometido a control tenga como propósito desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante la declaratoria del estado de excepción. En efecto, el Decreto municipal 020 tan solo se dedicó a desarrollar una función propia de los alcaldes municipales en materia de tributos territoriales, mas no de aplicar las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo 461 de 2020. Por esta razón, la Sala Plena declarará la improcedencia del control inmediato de legalidad, dado que no se cumple con el criterio de conexidad que debe existir entre el acto administrativo sujeto a control y los decretos legislativos que se expidan para conjurar la situación que da lugar a la declaratoria del estado de excepción.

#### **IV. DECISIÓN**

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 IMPROCEDENTE** el control inmediato de legalidad respecto del Decreto 020 del 25 de marzo de 2020, "*POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL CALENDARIO TRIBUTARIO DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL DE SEMA- BOYACA- PARA LA VIGENCIA 2020*", conforme a las razones antes expuestas.

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

*El proyecto de esta providencia fue estudiado, discutido y aprobado en Sala Virtual según consta en acta de la fecha.*

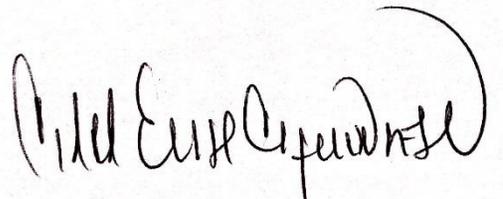
**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**



**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**  
Magistrado



**LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS  
TRIANA**  
Magistrado



**CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ**  
Magistrada



**ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
Magistrado



**FÉLIX ALBERTO RODRIGUEZ  
RIVEROS**  
Magistrado



**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**  
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACA  
CONSTANCIA DE NOTIFICACION POR ESTADO ELECTRONICO

El auto que antecede, se notificó por Estado Electrónico Nro. **103**  
Publicado en el Portar WEB de la Rama Judicial, hoy **07 DE JULIO DE**  
**2020** siendo las 8:00 A.M.

Secretaría