



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**  
**SALA PLENA**

**MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**

Tunja, dieciocho (18) de septiembre de dos mil veinte (2020)

<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
<b>RADICACIÓN:</b>	15001-23-33-000- <b>2020-01667</b> -00
<b>AUTORIDAD:</b>	MUNICIPIO DE FIRAVITIBA
<b>OBJETO:</b>	DECRETO No. 036 DEL 4 DE JUNIO DE 2020
<b>TEMA:</b>	DIFERIMIENTO EN CUOTAS DE PAGO DE IMPUESTOS MUNICIPALES
<b>ASUNTO:</b>	<b>SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA</b>

Agotadas las etapas procesales precedentes, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Boyacá a proferir sentencia de única instancia, en los términos de los artículos 185-6 y 187 del CPACA.

## **I. ANTECEDENTES**

### **TRÁMITE DEL MEDIO DE CONTROL**

1. Mediante auto proferido el 29 de julio de 2020 se avocó conocimiento del decreto de la referencia, a efectos de adelantar el control inmediato de legalidad respectivo. Asimismo, se ordenó realizar las gestiones previstas en los numerales 2º y 3º del artículo 185 del CPACA.
2. En cumplimiento de lo anterior, el 3 de agosto de 2020 se fijó un aviso a la comunidad en el sitio web de la Rama Judicial<sup>1</sup> y las comunicaciones respectivas se llevaron a cabo por medios electrónicos.

### **INTERVENCIONES**

#### **Autoridad que expidió el acto administrativo**

3. Por medio de mensaje de datos recibido el 6 de agosto de 2020, el Alcalde del MUNICIPIO DE FIRAVITIBA se pronunció como sigue:

---

<sup>1</sup> <https://www.ramajudicial.gov.co/web/control-de-legalidad-tribunal-administrativo-de-boyaca/avisos>

4. Explicó que el Decreto Legislativo No. 678 del 20 de mayo de 2020, que fue expedido en el marco de la segunda declaratoria de estado de excepción, permitió la implementación de las siguientes medidas.

- Pago de obligaciones diferidas hasta en 12 cuotas, las cuales puede conceder la administración municipal.
- El diferimiento se relaciona con los periodos gravables a cancelar en el año 2020, “*verbigracia predial 2020 e ICA 2019*”.
- Es facultativo y discrecional del municipio (no obligatorio).
- No es una facilidad o acuerdo de pago, sino una prórroga para el pago en cuotas de las obligaciones de propiedad del municipio.

5. Sostuvo que el aislamiento de la mayor parte de la población ha provocado una crisis económica sin precedentes, incluyendo la afectación de las finanzas municipales. Agregó que en el MUNICIPIO DE FIRAVITOBA se vio una reducción casi total en el recaudo del impuesto predial, así como una marcada disminución en cuanto al recaudo del ICA.

6. Adujo que esta situación hizo necesaria la adopción de medidas extraordinarias para garantizar la sostenibilidad financiera y crear mecanismos que permitieran a los contribuyentes cumplir sus obligaciones.

7. Indicó que se optó por utilizar la facultad prevista en el artículo 6° del Decreto Legislativo No. 678 del 20 de mayo de 2020, lo cual generó la expedición del acto sometido a control.

### **Instituciones invitadas a conceptuar**

8. En el numeral 3° del auto proferido el 29 de julio de 2020 se invitó a varias instituciones de educación superior a que presentaran por escrito su concepto acerca de la legalidad del acto administrativo bajo estudio. La única que se pronunció fue la **Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia**. El concepto expuso lo siguiente:

9. Reseñó que el acto cumple los requisitos para ser sometido a control inmediato de legalidad y lo consideró ajustado a derecho por las razones que a continuación se citan:

- “(...) 1. Los impuestos: predial e Industria y Comercio son propiedad del municipio, es decir, hacen parte de las rentas del ente territorial (municipio).  
2. La decisión de carácter general se orienta solamente a diferir el pago  
3. Se trata de un acto administrativo de carácter general.  
4. El decreto N0. (sic) 036 de 2020, fue proferido por órgano competente.*

5. El representante legal del ente territorial expidió el decreto en ejercicio de función administrativa, cumpliendo con el criterio material.
6. El acto administrativo objeto de control de legalidad se sustenta en el Decreto Legislativo No. 678 de 20 de mayo 2020, proferido por el gobierno nacional.
7. El citado decreto legislativo se fundamenta en la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarada mediante decreto 637 de 6 de mayo de 2020.
8. Se cumple el presupuesto de temporalidad dado que el Decreto No. 036 de 4 de junio de 2020, se profirió dentro de los 30 días de vigencia de la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarada el 6 de mayo del año en curso a través del decreto 637. (...)"

### **Intervenciones ciudadanas**

10. Ningún ciudadano presentó escrito de intervención dentro del término de la fijación del aviso señalado en el artículo 185-2 del CPACA.

### **CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

11. El Procurador 46 Judicial II delegado para asuntos administrativos de Tunja rindió concepto, solicitando que se declare improcedente el control inmediato de legalidad del Decreto No. 036 del 4 de junio de 2020, bajo los siguientes argumentos:
12. Explicó que si bien el acto sometido a control citaba en su parte considerativa el Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020, tan solo se ocupó de modificar parcialmente el calendario tributario del municipio. En otras palabras, dijo que el decreto local reglamentó una función propia de los concejos y alcaldes en materia de tributos de carácter territorial.
13. Esgrimió que, así las cosas, no se cumple 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 tenga como propósito desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante la declaratoria del estado de excepción.
14. Concluyó que "el Decreto 36 de 2020, fue expedido con fundamento en las facultades propias y ordinarias del Concejo y Alcaldía (sic) de Firavitoba, lo cual no se ve afectado por el hecho de que en el acto analizado se haga mención al Decreto Legislativo No. 417 de 2020, puesto que realmente en él no se desarrolla en medida alguna el contenido normativo de decretos expedidos en el marco del estado de excepción, condición necesaria para que proceda el control inmediato de legalidad".

## II. CONSIDERACIONES

### PROBLEMA JURÍDICO

15. El asunto se contrae a determinar si: *¿El **Decreto No. 036 del 4 de junio de 2020**, expedido por el **Alcalde del Municipio de Firavitoba (Boyacá)**, fue dictado de conformidad con los decretos legislativos expedidos en el marco del estado de excepción y la legislación ordinaria sobre la facultad de las autoridades locales para diferir el pago de impuestos de su propiedad?*

16. Para contestar el anterior interrogante, la Sala Plena concreta la tesis argumentativa del caso e igualmente anuncia la posición que asumirá, así:

### **Tesis argumentativa propuesta por la Sala Plena**

*El acto sometido a control dispuso diferir el pago (i) del impuesto predial del periodo gravable 2020 en 4 cuotas, correspondientes a los meses de julio a octubre de la presente anualidad, y (ii) del impuesto de industria y comercio (ICA) del periodo gravable 2019 en 2 cuotas, atinentes a los meses de agosto y octubre de 2020. Además, estableció los requisitos para acceder al beneficio y definió cuándo se entiende configurado el incumplimiento en el pago de las cuotas de los impuestos, así como sus consecuencias.*

*Esta medida se ciñe a los requisitos previstos en el artículo 6° del Decreto Legislativo No. 678 del 20 de mayo de 2020, de modo que se ajustan a derecho. Sin embargo, se condicionará el artículo 4° del decreto municipal bajo el entendido que el mismo surte efectos a partir de su publicación, en los términos del artículo 65 del CPACA.*

### **ALCANCE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

17. El artículo 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994) prescribe lo siguiente:

*“(…) **ARTÍCULO 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. (...)*" (Negrilla fuera del texto original)

18. Esta disposición (que fue replicada de forma casi idéntica en el artículo 136 del CPACA) establece el control de legalidad de los actos administrativos dictados en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción<sup>2</sup>, el cual, a voces de la Corte Constitucional, "constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales"<sup>3</sup>.

19. Este control, junto con el que la Corte Constitucional adelanta automáticamente sobre los decretos con fuerza material de ley, y el control político que ejerce el Congreso de la República (art. 215 CP), garantiza la vigencia del sistema de frenos y contrapesos y, en sí mismo, "el orden legal y constitucional del Estado de derecho en condiciones de anormalidad estatal e institucional"<sup>4</sup>, ante la maximización legítima de los poderes del Ejecutivo en estas circunstancias. Lo anterior bajo el entendido que "[e]l Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración" (art. 7 L 137/1994).

20. Ahora bien, la jurisprudencia del Consejo de Estado se ha encargado de consolidar las características de este medio de control, así:

*"(...) (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*

---

<sup>2</sup> C.E., Sec. Primera, Sent. 2010-00279, sep. 26/2019. M.P. Hernando Sánchez Sánchez: "(...) 35. De la normativa trascrita supra [art. 20 L 137/1994] 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 fuera del texto original)

<sup>3</sup> C. Const., Sent. C-179, abr. 13/1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>4</sup> C.E., Sala Veintisiete Especial de Decisión, Auto 2020-01064 (CA)A, abr. 23/2020. M.P. Rocío Araújo Oñate.

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) 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>5</sup> (Resaltado del texto original)

## ANÁLISIS DE LA SALA

### Disposiciones sometidas a control

21. El texto de la parte resolutive del Decreto No. 036 del 4 de junio de 2020 es el siguiente (se transcribe literalmente, incluyendo posibles errores del original):

**“(...) DECRETO No. 036  
(Junio 04 de 2020)**

**‘Por medio del cual se difiere el pago de obligaciones tributarias en el Municipio de Firavitoba conforme a la facultad otorgada por artículo 6 del Decreto Legislativo 678 de 20 de mayo de 2020’**

#### **EL ALCALDE MUNICIPAL DE FIRAVITIBA (BOYACA)**

*En uso de sus atribuciones legales y constitucionales, y en especial las conferidas por el artículo 315 numeral 1 y 3 de la Constitución Política de Colombia, el Acuerdo Municipal 023 de 2013, y el Decreto Legislativo 678 de 20 de mayo de 2020 y,*

#### **CONSIDERANDO QUE:**

1. Que es de público conocimiento que desde la ciudad de Wuhan en China se generó una Pandemia de Coronavirus, identificada con el nombre de COVID 19, la cual se ha expandido por 183 países, incluida Colombia, con un contagio, a nivel mundial de 3.408.000 personas, que ya deja más de 242.200 muertos en todo el mundo, a la fecha 2 de mayo de 2020, según la Universidad Johns Hopkins, que rastrea casos reportados por la Organización Mundial de la Salud y fuentes adicionales.

2. Que ante la identificación del nuevo Coronavirus (COVID-19) desde el pasado 7 de enero, se declaró este brote como Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII) por parte de la Organización Mundial de la Salud, por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social,

---

<sup>5</sup> C.E., Sala Once Especial de Decisión, Auto 2020-01163 (CA)A, abr. 22/2020. M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

mediante Resolución 380 del 10 de marzo de 2020, implementó las primeras medidas para enfrentar la llegada del virus al país en las fases de prevención y contención en aras de mantener los casos y contactos controlados, ordenando al gobierno central y de las entidades territoriales que efectuaran seguimiento a las personas llegaran de países en donde se hubiese comprobando la presencia del virus.

3. Que en razón de la pandemia mencionada el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, «Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus», en la cual declaro la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el día 30 de mayo de 2020.

4. Que por la emergencia sanitaria mundial y nacional mencionada, el Gobierno Colombiano, con base en las facultades otorgadas por el artículo 215 de la Constitución Política, declaró el primer estado de emergencia económica, social y ecológica, mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

5. Que el Presidente de la República, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, decidió ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, desde el día 25 de marzo de 2020, la fecha presente como se demuestra en el siguiente cuadro:

No.	TERMINO		DECRETO No (d-ma)
	Desde (d-m-a)	Hasta (d-m-a)	
01	25-03-2020	13-04-2020	457 del 22-03-2020
02	14-04-2020	27-04-2020	531 del 08-04-2020
03	28-04-2020	11-05-2020	593 del 24-04-2020
04	12-05-2020	25-05-2020	636 del 06-05-2020
05	26-05-2020	31-05-2020	689 del 22-05-2020
06	01-06-2020	31-06-2020	749 del 28-05-2020

6. Que el Alcalde del Municipio de Firavitoba, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, y en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política, en la Ley 137 de 1994 y la Ley 1551 de 2012, expide el decreto 020 de Marzo 20 de 2020, 'Por medio del cual se declara en el Municipio de Firavitoba la calamidad pública y se dictan otras disposiciones.'

7. Que mediante Decreto 637 de 6 de mayo de 2020, el Presidente de la República, con la firma de la totalidad del gabinete ministerial, declaró un segundo estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio Nacional.

8. Que este aislamiento de la mayor parte de la población, incluido gran parte del sector empresarial, ha provocado una crisis económica sin precedentes por falta de ingresos, con amenaza de recesión económica a nivel mundial y por consiguiente nacional, lo cual ha generado que el Banco de la República haya bajado las tasas de intermediación bancaria, con el fin de inyectar liquidez en la economía, mediante préstamos a los empresarios, con el fin de que puedan pagar sus nóminas, servicios públicos y obligaciones financieras, de tal manera que no tengan que recurrir a

medidas extremas como despedir personal, declararse en insolvencia económica o cerrar sus unidades productivas.

9. Que el efecto de la pandemia del coronavirus por la que atraviesa el país, tienen un fuerte impacto en las finanzas municipales, por cuanto se ha visto una reducción en el recaudo del impuesto predial, así como una marcada disminución en cuanto al ingreso por concepto del impuesto de industria y comercio, razón por la cual se hace necesario tomar medidas extraordinarias tendientes a disminuir estos efectos negativos para el municipio, con el fin de garantizar de una parte la sostenibilidad financiera, así como crear mecanismos que permitan a los contribuyentes cumplir con sus obligaciones tributarias acordes con la realidad económica que se vive actualmente.

10. Que el Presidente expidió el Decreto Legislativo 678 de 20 de mayo de 2020, por el 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, estableció facultades a los Alcaldes y Gobernadores para diferir el pago de las obligaciones tributarias propiedad de las entidades territoriales.

11. Que la facultad mencionada en el artículo 6 del Decreto 678 de 20 de mayo de 2020, tiene un alcance el cual se debe atender a lo siguiente:

- a) Respecto al pago de obligaciones diferidas hasta doce (12) cuotas, las cuales puede conceder la Administración Municipal.
- b) Se debe tener en cuenta que el diferimiento se relaciona con los periodos gravables a cancelar en el año 2020, verbigracia predial 2020 e ICA 2019.
- c) Es facultativo y discrecional del Municipio, por tanto, no es de carácter obligatorio conceder los plazos o prórrogas allí indicadas.
- d) No es una facilidad o acuerdo de pago, es una prórroga para el pago en cuotas de las obligaciones propiedad del municipio.

12. Que la Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial de la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF), del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante Concepto No. 2-2020-021322 de fecha 26 de mayo de 2020, hace una interpretación doctrinal del artículo 6 y lo resume así:

- a) Las prórrogas no se entienden como acuerdos de pago o facilidades de pago.
- b) No es necesario acudir a la Asamblea o Concejo para su aplicación.
- c) No se cancelarán intereses moratorios siempre que se cancele dentro de los plazos indicados por la Administración.

13. Que la Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial de la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF), del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante Concepto No. 2-2020-022286 de fecha 1 de Junio de 2020, resolvió preguntas realizadas por todo el articulado del Decreto 678 de 2020, indicando la interpretación del artículo 6 atinente al presente Decreto Municipal, destacando aspectos como la aplicación sobre la vigencia actual y la no aplicación sobre facilidades de pago que versen sobre la vigencia actual. De igual manera, aclara que no es una facilidad de pago sino que es una prórroga para el pago.

14. Que una vez realizados los análisis por la Secretaría de Hacienda, encargados de revisar, proyectar y viabilizar el impacto fiscal, se tomó la determinación de optar por utilizar la facultad otorgada por el artículo 6 del Decreto 678 de 2020.

15. Que este aislamiento de la mayor parte de la población, incluido gran parte del sector empresarial, ha provocado una crisis económica sin precedentes en la historia de Colombia por falta de ingresos, con amenaza de recesión económica a nivel mundial y por consiguiente nacional, lo cual ha generado que el Banco de la República haya decidido en dos oportunidades bajar las tasas de intermediación bancaria, con el fin de inyectar liquidez en la economía, mediante préstamos a los empresarios, con el fin de que puedan pagar sus nóminas, servicios públicos y obligaciones financieras, de tal manera que no tengan que recurrir a medidas extremas como despedir personal, declararse en insolvencia económica o cerrar sus unidades productivas.

En mérito de lo anterior el suscrito Alcalde Municipal,

### DECRETA

**Artículo Primero: DIFERIR** el pago del impuesto predial unificado del periodo gravable 2020, propiedad del municipio de Firavitoba (Boyacá), en cuatro (4) cuotas, cada una equivalente al veinticinco por ciento (25%) del valor total de la obligación, de la siguiente forma:

Primera Cuota	Hasta el 31 de julio de 2020
Segunda Cuota.	Hasta el 31 de agosto de 2020.
Tercera Cuota	Hasta el 30 de septiembre de 2020.
Cuarta Cuota	Hasta el 31 de octubre de 2020.

**Parágrafo 1:** Para poder conceder el beneficio de que trata el presente artículo, el contribuyente deberá hacer la solicitud por escrito, a través de los diferentes medios virtuales y/o físicos disponibles, ante la oficina de la Secretaría de Hacienda Municipal, para que ésta proceda a realizar la liquidación y entrega de las facturas mensualizadas a fin de que procedan a realizar los pagos.

**Parágrafo 2:** Se entenderá incumplimiento del diferimiento en el pago cuando el Contribuyente no cancele las cuotas establecidas o no pague alguna de las cuotas diferidas dentro de las fechas aprobadas en la Factura que expide la Secretaria de Hacienda.

**Parágrafo 2:** En caso de incumplimiento del numeral anterior, la Secretaria de Hacienda tomará las siguientes decisiones:

- a) Dará por terminado el diferimiento de pago mediante acto administrativo motivado expedido por la Secretaría de Hacienda.
- b) Se contabilizarán los intereses causados por el excedente del capital que se adeude por pagar.

**Artículo Segundo: DIFERIR** el pago del Impuesto anual de Industria y Comercio del periodo gravable 2019, propiedad del municipio de Firavitoba (Boyacá), en dos (2) cuotas, cada uno equivalente al cincuenta por ciento (50%) del valor total de la obligación, de la siguiente forma:

Primera Cuota	Hasta el 31 de agosto de 2020.
Segunda Cuota.	Hasta el 31 de octubre de 2020.

**Parágrafo 1:** Se mantiene el plazo de la presentación de la Declaración de Industria y Comercio hasta el mes de Junio como lo establece el Artículo 43 del Acuerdo Municipal No.023 de Diciembre de 2013.

**Parágrafo 2:** Se entenderá incumplimiento del diferimiento en el pago cuando el Contribuyente no cancele las cuotas establecidas o no pague alguna de las cuotas diferidas dentro de las fechas aprobadas en la Factura que expide la Secretaria de Hacienda.

**Parágrafo 3:** En caso de incumplimiento del numeral anterior, la Secretaria de Hacienda tomará las siguientes decisiones:

- c) Dará por terminado el diferimiento de pago mediante acto administrativo motivado expedido por la Secretaría de Hacienda.
- d) Se contabilizarán los intereses causados por el excedente del capital que se adeude por pagar.

**Artículo Tercero: FACÚLTESESE** a La Secretaría de Hacienda para adelantar acciones y procedimientos administrativos, tecnológicos y demás aspectos operativos para la aplicación de las medidas tributarias adoptadas al presente Decreto, así como para realizar la correspondiente divulgación en los diferentes canales de comunicación existentes a toda la comunidad.

**Artículo Cuarto:** El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición; y deroga el Decreto No.023 de Marzo 30 de 2020.

#### **COMUNIQUESE Y CUMPLASE (...)"**

#### **Caso concreto**

#### **Aspectos formales:**

#### **Competencia:**

22. El Decreto No. 036 del 4 de junio de 2020 fue expedido por el Alcalde del MUNICIPIO DE FIRAUTOBA, el cual, como jefe de la administración local, director de su acción administrativa y representante legal de la entidad territorial, se encuentra facultado para expedir actos administrativos "para la debida ejecución de los acuerdos y para las funciones que le son propias" (arts. 84, 91 lit. d-1 y 93 L 136/1993).

23. Por lo anterior, la Corporación considera que el acto bajo examen fue expedido por el funcionario competente, de acuerdo con su contenido.

#### **Requisitos de forma:**

24. El acto reúne los requisitos de objeto, causa, motivo y finalidad, los cuales se concretan en los argumentos expuestos en su parte

considerativa<sup>6</sup>. Además, cumple los elementos formales generales, como el número, la fecha, la identificación de las facultades que permiten su expedición, las consideraciones, el articulado y la firma de quien lo suscribe<sup>7</sup>.

25. Cabe anotar que la coordinación previa que prevé el Decreto No. 418 del 18 de marzo de 2020 no le es aplicable, ya que esta se circunscribe únicamente al manejo del orden público.

### **Aspectos materiales:**

#### **Conexidad:**

26. La motivación del acto se funda en el artículo 315 numerales 1º y 3º de la Constitución Política, la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, la segunda declaratoria de estado de emergencia y el **Decreto Legislativo No. 637 de 6 de mayo de 2020**.

27. En este orden de ideas, se advierte que explícitamente el Decreto No. 036 del 4 de junio de 2020 manifiesta desarrollar un decreto con fuerza material de ley, proferido en virtud de la segunda declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y, además, fue expedido dentro del término de vigencia del Decreto Legislativo No. 637 del 6 de mayo de 2020.

#### **Examen del contenido del acto y su sujeción al ordenamiento superior:**

##### **a) Artículos primero y segundo**

28. El artículo 1º difiere el pago del impuesto predial del periodo gravable 2020 en 4 cuotas, correspondientes a los meses de julio a octubre de la presente anualidad. Por su parte, el artículo 2º difiere el pago del impuesto de industria y comercio (ICA) del periodo gravable 2019 en 2 cuotas, atinentes a los meses de agosto y octubre de 2020.

29. Al respecto, con ocasión de la propagación del COVID-19, el Gobierno Nacional expidió el **Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020**<sup>8</sup>, *“por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social*

---

<sup>6</sup> C.E., Sala Décima Especial de Decisión, Sent. 2020-00994, may. 11/2020. M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

<sup>7</sup> C.E., Sala Plena, Sent. 2010-00369 (CA), mar. 5/2012. M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

<sup>8</sup> Declarado exequible por la Corte Constitucional a través de la sentencia C-145 de 2020.

y Ecológica en todo el territorio Nacional (sic)". Posteriormente, con el **Decreto Legislativo No. 637 del 6 de mayo de 2020**<sup>9</sup> se declaró por segunda vez el estado de excepción, ante la subsistencia de la pandemia.

30. Con fundamento en las facultades excepcionales derivadas de esta última declaratoria, se profirió el **Decreto Legislativo No. 678 del 20 de mayo de 2020**, “[p]or 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”. Dentro de las medidas allí contempladas, el artículo 6º de la disposición señaló:

**“(…) 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. (...)”

31. Aunque el decreto legislativo en mención aun no ha sido estudiado por la Corte Constitucional en sede del control automático previsto en el parágrafo del artículo 215 de la Constitución, esta Corporación extrae que la aplicación de estos beneficios está sometida a los siguientes requisitos, que inmediatamente serán contrastados con el acto sometido a control:

<b>Requisito</b>	<b>Acto sometido a control</b>
Autoridad competente para expedir el acto: alcalde o gobernador	El Decreto No. 036 del 4 de junio de 2020 fue expedido por el Alcalde del MUNICIPIO DE FIRAVITIBA
Competencia temporal: mientras permaneció vigente el Decreto Legislativo No. 637 del 6 de mayo de 2020 (hasta el 5 de junio de 2020)	El acto fue expedido el 4 de junio de 2020, es decir, oportunamente
Objeto del beneficio: diferir el pago de tributos, con las siguientes condiciones: <ul style="list-style-type: none"><li>• Máximo 12 cuotas</li><li>• Puede eximirse del pago de intereses</li></ul>	El Alcalde diseñó el beneficio de la siguiente forma: <ul style="list-style-type: none"><li>• Determinó 4 cuotas fijas para el impuesto predial y 2 para el ICA, es decir, dentro del límite legal</li><li>• No expresó que el diferimiento generaría el cobro de intereses, así que se entienden no previstos</li></ul>

<sup>9</sup> Declarado exequible por la Corte Constitucional a través de la sentencia C-307 de 2020.

<ul style="list-style-type: none"><li>• Únicamente sobre tributos de propiedad de la entidad territorial respectiva</li><li>• La última cuota corresponderá máximo a la del mes de junio de 2021</li><li>• Debe referirse a pagos que deban efectuarse en año fiscal presente (no se expresó que cobijara deudas en mora, cuestión regulada en el artículo 7° del Decreto Legislativo No. 678 del 20 de mayo de 2020)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• El beneficio cobija los impuestos predial e ICA, que son de carácter municipal</li><li>• La última cuota para ambos impuestos (predial e ICA) corresponde al mes de octubre de 2020, es decir, dentro del límite legal</li><li>• Frente al impuesto predial, expresa que el beneficio cobija el año gravable 2020 (impuesto instantáneo). En cuanto al ICA, comprende el año gravable 2019 porque su pago debe realizarse en el 2020 (impuesto de periodo), en concordancia con el artículo 196 del Decreto-Ley No. 1333 de 1986</li></ul>
---	--

32. Ahora bien, el **parágrafo 1° del artículo 1°** del acto sometido a control establece que el diferimiento en cuotas del pago del impuesto predial solo opera a petición de parte. De otro lado, el artículo 2° no dice nada al respecto frente al ICA, por lo que debe entenderse que, al no estar sometido a la condición antedicha, el beneficio en este aspecto opera de oficio. Sin embargo, el **parágrafo 1° del mencionado artículo 2°** mantiene el deber de presentar la declaración del ICA durante el mes de junio de 2020.

33. En criterio de la Sala Plena, el alcalde, como autoridad competente para fijar y adelantar las labores de recaudo del tributo<sup>10</sup>, estaba facultado para determinar los requisitos para obtener el beneficio bajo estudio, incluyendo la solicitud del interesado a la Secretaría de Hacienda.

34. Además, mientras la liquidación del impuesto predial en el MUNICIPIO DE FIRAUTOBA se realiza bajo el sistema de facturación, el del ICA parte de la declaración privada del tributo (arts. 19 y 29 Ac. 023/2013). Entonces, la estimación del recaudo del segundo, necesaria para organizar las finanzas municipales, será posible a partir del cumplimiento de la obligación formal de declarar por parte de los contribuyentes y responsables, pero para la del primero es necesario antes conocer si los

<sup>10</sup> C.E., Sec. Cuarta, Sent. 2011-90023 (19444), ago. 28/2013. M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia: "(...) resulta oportuno señalar que la obligación de recaudar los impuestos es una función que constitucionalmente corresponde a la Rama Ejecutiva y que, a nivel municipal, de conformidad con el numeral 1° del artículo 315 C.P., está radicada en el alcalde municipal, quien debe 'Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas y los acuerdos del concejo'. (...)")

sujetos pasivos están interesados en pagar el impuesto a cuotas o no. Esto sin mencionar que resulta razonable que se exija la solicitud del interesado para el caso del impuesto predial a efectos de adelantar las gestiones de refacturación de la obligación (fraccionando el valor total a pagar en cuatro partes).

35. Por otra parte, los **parágrafos 2º y 3º de los artículos 1º y 2º** indican cuándo se entiende configurado el incumplimiento en el pago de las cuotas de los impuestos, así como sus consecuencias. Estas previsiones se ajustan a derecho en razón a que (i) determinan claramente las condiciones para que los pagos se entiendan oportunos, lo cual genera seguridad jurídica a los contribuyentes y responsables acerca del límite temporal estatuido para honrar las obligaciones a su cargo; (ii) estipulan que el incumplimiento debe ser declarado mediante acto administrativo motivado, con lo que se satisfacen los principios de legalidad y publicidad, además de los derechos a la defensa, al debido proceso y, eventualmente, al acceso a la administración de justifica para la discusión de la decisión; y (iii) propenden por el cumplimiento del deber estatal relativo al recaudo de los tributos, incluyendo las sanciones previstas en la ley por la mora del deudor, con el fin de contar con los recursos necesarios para el funcionamiento del municipio y el logro de sus fines constitucionales y legales.

36. En este orden de ideas, se declarará la legalidad de los artículos 1º y 2º del Decreto No. 036 del 4 de junio de 2020. Cabe anotar que en fallos proferidos el 14 de agosto y 4 de septiembre de 2020 esta Corporación ha declarado la legalidad de medidas como la que ahora se examina<sup>11</sup>.

### **b) Artículo tercero**

37. Faculta a la Secretaría de Hacienda para adoptar las medidas necesarias para la aplicación del beneficio, así como para la divulgación de las mismas.

38. Esta orden es apenas lógica, toda vez que la dependencia de la administración municipal que finalmente deberá materializar el beneficio ordenado por el alcalde será la Secretaría de Hacienda, de modo que las facultades son necesarias para la debida ejecución del acto. Lo anterior en concordancia con el artículo 91 literal d) numeral 14 de la Ley 136 de 1994, que deja en cabeza de los alcaldes la atribución de "[d]istribuir los negocios, según su naturaleza, entre las secretarías, departamentos administrativos y establecimientos públicos".

---

<sup>11</sup> TAB, Sent. 2020-01584, ago. 14/2020. M.P. Clara Elisa Cifuentes Ortiz; y TAB, Sent. 2020-01630, sep. 4/2020. M.P. Clara Elisa Cifuentes Ortiz.

39. Por ende, esta disposición se ajusta a derecho.

### c) Artículo cuarto

40. Establece que el decreto rige a partir de su fecha de expedición.

41. El artículo 65 del CPACA prescribe:

**“(…) ARTÍCULO 65. DEBER DE PUBLICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER GENERAL. 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.**

*Las entidades de la administración central y descentralizada de los entes territoriales que no cuenten con un órgano oficial de publicidad podrán divulgar esos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación. (...)” (Subraya y negrilla fuera del texto original)*

42. Siguiendo la normatividad antes citada, el decreto bajo estudio existe y se presume legal desde su expedición (art. 88 CPACA); empero, en ningún caso sus efectos pueden comenzar a surtir solo con esta. Resulta indispensable la publicación del acto general en el diario oficial o gaceta o, subsidiariamente, a través de la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación<sup>12</sup>.

43. Así las cosas, el Tribunal condicionará la legalidad de este artículo, bajo el entendido que el decreto surte efectos a partir de su publicación, en los términos del artículo 65 del CPACA, ya que la expedición del acto es insuficiente de cara a su eficacia.

---

<sup>12</sup> Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. Compendio de derecho administrativo. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia, 2017, p 269: “(…) Los actos administrativos que tengan el carácter de generales, independientemente de la autoridad que los haya proferido, solo son obligatorios para los particulares en el momento en que hayan sido publicados en el Diario Oficial o en el diario, gaceta territorial o boletín que la administración y sus entidades tengan destinados para tales fines.

(...)

*En reiteradas oportunidades el Consejo de Estado ha recogido el anterior planteamiento doctrinal. La corporación acepta la tesis de la existencia del acto administrativo, pero de la ausencia de eficacia, cuando el mismo no ha sido publicado. Bajo ese presupuesto **la administración no puede hacer eficaz un acto de carácter general sin su debida publicación. Esto es, le está vedada la posibilidad de hacer que el mismo surta efectos a partir de la fecha de su expedición. Con la expedición el acto nace a la vida jurídica; con la publicación se hace eficaz y oponible a los asociados.** (...)” (Subraya y negrilla fuera del texto original)*

### **Proporcionalidad:**

44. Para el Tribunal, el decreto cumple los criterios de finalidad (idoneidad), necesidad y proporcionalidad (en estricto sentido) que se extraen de los artículos 10, 11 y 13 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, los cuales se concretan en el principio de proporcionalidad.

45. Por un lado, la medida es **adecuada** para conseguir el fin propuesto con la expedición del acto, que consiste en facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de carácter territorial por parte de los sujetos pasivos respectivos, lo cual se alcanza con el diferimiento de los pagos en cuotas. Además, la adopción de esta medida por parte de los alcaldes fue autorizada por el legislador extraordinario, a efectos del acatamiento del principio de legalidad en materia tributaria.

46. Por otro lado, es **necesaria** debido a que la prolongación del aislamiento preventivo obligatorio y de las medidas que propenden por el mantenimiento del distanciamiento social afectaron las actividades económicas de los ciudadanos y su estabilidad financiera, lo cual asimismo repercutió en su capacidad para el pago de tributos.

47. Finalmente, la medida es **proporcional** por cuanto la alteración de las estimaciones del municipio en lo referente al recaudo de recursos propios se justifica en la prioridad que significa salvaguardar las condiciones económicas de la ciudadanía en general e incluso su mínimo vital. Además, la medida no implica la pérdida de recursos de propiedad de entidades territoriales, sino su percepción distribuida en cuotas, así que el municipio no verá menoscabada su función de recaudo ni de eventual cobro coactivo.

48. En conclusión, se desestimaré el concepto del Ministerio Público porque el acto sometido a control no se limitó a modificar el calendario tributario, sino que introdujo una medida sustancial en materia de impuestos locales. En cambio, se acogerá la intervención de la universidad UPTC y se declarará ajustado a derecho el Decreto No. 036 del 4 de junio de 2020, con la precisión anotada.

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:**

**PRIMERO: DECLARAR** la legalidad de los **artículos 1º, 2º y 3º del Decreto No. 036 del 4 de junio de 2020**, expedido por el Alcalde del **MUNICIPIO DE**

**FIRAVITOBA**, por las consideraciones efectuadas en la parte motiva de esta sentencia.

**SEGUNDO: DECLARAR** la legalidad del **artículo 4º** del **Decreto No. 036 del 4 de junio de 2020**, expedido por el Alcalde del **MUNICIPIO DE FIRAVITOBA**, bajo el entendido que el acto administrativo surte efectos a partir de su publicación, en los términos del artículo 65 del CPACA, de acuerdo con lo indicado en este fallo.

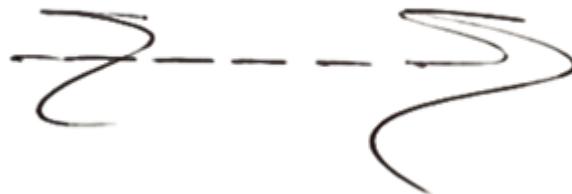
**TERCERO:** En firme esta providencia, archívese el expediente dejando las constancias de rigor.

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

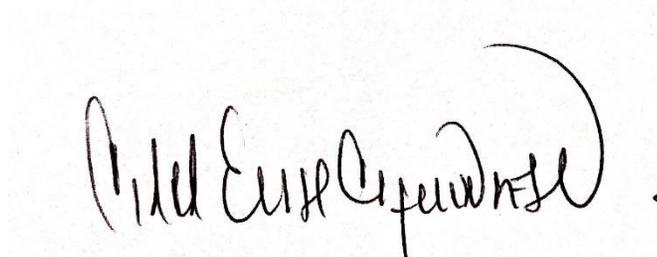


**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**  
Magistrado



**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**  
Magistrado

Ausente con permiso  
**LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA**  
Magistrado



**CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ**  
Magistrada



**ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
Magistrado



**FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**  
Magistrado