

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SALA PLENA**

Bogotá, D.C., ocho (8) de junio de dos mil veinte (2020).

**Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO**

**Ref:** Exp. 250002315000202000669-00

**Remitente:** MUNICIPIO DE PASCA

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

**Asunto:** Da por terminado el procedimiento

**Antecedentes**

Previo reparto realizado el 6 de abril de 2020, correspondió a este Despacho conocer sobre el Control Inmediato de Legalidad del Decreto 026 de 25 de marzo de 2020, proferido por la Alcaldía Municipal de Pasca, Cundinamarca, *“POR MEDIO DEL CUAL SE AMPLIAN LOS PLAZOS PARA EL PAGO DE LAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS DE (sic) IMPUESTO PREDIAL E INDUSTRIA Y COMERCIO Y COMPLEMENTARIAS EN EL MUNICIPIO DE PASCA”*

El acto en mención, fue remitido a través del correo electrónico de esta Corporación al correo institucional del Despacho sustanciador de la presente causa, el 13 de abril de 2020, con el fin de que se imparta el trámite correspondiente, teniendo en cuenta lo preceptuado por el Acuerdo N° PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, del Consejo Superior de la Judicatura, que exceptuó de la suspensión de términos adoptada en los acuerdos Nos. PCSJA20-11517 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos con ocasión del Control Inmediato de Legalidad.

Mediante auto de 15 de abril de 2020, el Despacho sustanciador de la presente causa dispuso.

Avocar el procedimiento del medio de Control Inmediato de Legalidad del Decreto 026 de 25 de marzo de 2020, proferido por la Alcaldía Municipal de Pasca, Cundinamarca, *“POR MEDIO DEL CUAL SE AMPLIAN LOS PLAZOS PARA EL PAGO DE LAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS DE (sic) IMPUESTO PREDIAL E INDUSTRIA Y COMERCIO Y COMPLEMENTARIAS EN EL MUNICIPIO DE PASCA”*.

Fijar, por Secretaría, un aviso sobre la existencia del presente proceso, por el término de diez (10) días, con el fin de que cualquier ciudadano pueda intervenir, por escrito, para defender o impugnar la legalidad del Decreto 026 de 25 de marzo de 2020, proferido por la Alcaldía Municipal de Pasca, Cundinamarca.

Invitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la Contraloría de Cundinamarca y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado a presentar su concepto, por escrito, acerca de los puntos que consideraran relevantes en relación con el Decreto 026 de 25 de marzo de 2020, proferido por la Alcaldía Municipal de Pasca, Cundinamarca, dentro del mismo plazo de diez (10) días.

Comunicar a la comunidad dicha decisión, a través de los portales web de la Rama Judicial, del Consejo de Estado y del Departamento de Cundinamarca.

Ordenar a la Alcaldía Municipal de Pasca, Cundinamarca, que comunicara la presente decisión a la comunidad, a través de su portal web.

Notificar al Alcalde del Municipio de Pasca, Cundinamarca, y al Agente del Ministerio Público.

Según informe Secretarial de 15 de mayo de 2020, el aviso correspondiente al auto de 15 de abril de 2020 se fijó el 16 de abril de 2020 y se desfijó el 29 de abril de 2020. En consecuencia, el término para rendir concepto por parte del agente del Ministerio Público se inició el 30 de abril de 2020 y finalizó el 14 de mayo de 2020.

#### **Intervenciones ciudadanas**

No hubo.

#### **Intervenciones de las entidades públicas, personas privadas y expertos invitados a rendir concepto**

Contraloría de Cundinamarca

Mediante comunicación de 24 de abril de 2020, la Oficina Jurídica de la Contraloría de Cundinamarca manifestó lo siguiente.

La Constitución Política establece el control fiscal como una función atribuida a la Contraloría General de la República y a las contralorías en sus órdenes respectivos con el objetivo de vigilar la gestión fiscal de la Administración, los particulares y entidades que manejan fondos o bienes de la Nación. El control fiscal es una función pública que se realiza para vigilar la forma como las entidades manejan los recursos públicos.

Señala el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 el cual consagra la figura de la urgencia manifiesta, la cual procede cuando ocurren situaciones que imposibilitan el acceso o trámite de los procedimientos de selección o concurso públicos.

Inmediatamente después de celebrar contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con los antecedentes administrativos y pruebas, se enviarán al funcionario o al organismo que ejerza el control fiscal de la respectiva entidad.

Las competencias del ente de control se encuentran sujetas a la vigilancia y control de los recursos públicos, por lo que la Contraloría de Cundinamarca en el marco de sus funciones no podría pronunciarse frente a la legalidad de los actos administrativos de las entidades públicas.

Sin embargo, indica que el Decreto Municipal acoge y atiende lo dispuesto en los Decreto 417 y 461 de 2020.

#### Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Mediante comunicación de 29 de abril de 2020, el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público indicó lo siguiente.

Menciona que el numeral 3 de la parte considerativa del Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020 establece que ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias con que cuentan las autoridades para hacer frente a la crisis económica y social generada por la pandemia del COVID-19, es necesario que se adopten

medidas extraordinarias con el fin de conjurar la crisis y mitigar los efectos económicos negativos.

En términos del artículo 287 de la Constitución Política, las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la Ley. El artículo 294 consagra que la ley no puede conceder exenciones ni tratamientos preferenciales a tributos territoriales y tampoco imponer recargos sobre sus impuestos, salvo lo dispuesto en el artículo 317.

A los Concejos Municipales les corresponde *“votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales”* (artículo 313 numeral 4 CPN). También menciona el artículo 315 sobre las atribuciones de los alcaldes y el artículo 338 sobre el poder tributario en tiempos de paz.

En relación con el Decreto 461 de 2020, manifiesta que por medio de este se facultó a gobernadores y alcaldes para que, por medio de Decreto, es decir, sin autorización de Asambleas y Concejos municipales o distritales, se reorienten las rentas de destinación específica establecidas por Ley, Ordenanza o Acuerdo, sobre las que no recaigan compromisos adquiridos con el fin de conjurar las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia.

En ningún caso, pueden reorientarse rentas que tengan destinación específica constitucional, lo que significa que alcaldes y gobernadores solo pueden adicionar mediante Decreto al presupuesto de la vigencia fiscal de 2020 los recursos del balance de 2019 que tengan destinación específica determinada por ley o acto administrativo para atender los gastos necesarios para hacer frente al Estado de Emergencia.

La competencia para el recaudo de los tributos municipales recae en la Secretaría de Hacienda Municipal, por lo que la Alcaldía cuenta con facultades para establecer y modificar fechas y modalidades para el efecto.

Menciona un pronunciamiento del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, providencia de 13 de abril de 2020, M.P. Samuel José Ramírez Poveda, Expediente No. 25000-23-15-000-2020-00553-00, mediante el cual no se avocó el Control Inmediato de Legalidad, pues el despacho consideró que el aplazamiento en las fechas de pago no requiere de facultades excepcionales otorgadas durante

el Estado de Emergencia, sino que son atribuciones propias de las entidades territoriales en cabeza del Alcalde Municipal.

Concluye que el Decreto Municipal de Pasca aterriza las directrices del Gobierno Nacional dictadas en el Decreto 417 de 2020 para realizar modificaciones al Calendario Tributario con apego a la normativa constitucional y legal sobre la materia.

### **Concepto del Agente del Ministerio Público**

Mediante comunicación de 14 de mayo de 2020, el Procurador 135 Judicial II Administrativo de Bogotá, actuando como Agente del Ministerio Público indicó.

El Decreto en estudio fue proferido por el Alcalde Municipal, quien es la autoridad competente de acuerdo con las facultades conferidas en el artículo 315 de la Constitución Política; el artículo 240 del Acuerdo 13 de diciembre de 2015, modificado por el artículo 22 del Acuerdo 12 de septiembre de 2017 y el artículo 245 del Acuerdo 13 de diciembre de 2015; así como por el Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020.

Debido al Estado de Emergencia declarado en el Decreto 417 de 2020 por la pandemia del COVID-19, la economía ha sufrido gran impacto negativo, por lo que el Gobierno ha adoptado decisiones para proteger la economía; por esto, a nivel territorial también se ha visto la necesidad de sumarse a tal esfuerzo incluyendo medidas para los contribuyentes del impuesto predial y complementarios, extendiendo plazos para los pagos con descuento y ampliando el período de cancelación del impuesto de industria y comercio.

El Decreto Municipal fue expedido en el término de 30 días calendario del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

Considera que el Decreto objeto de estudio tiene estrecha relación con el Decreto 417 de 2020 como justificación del Estado de Excepción ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias extraordinarias generadas por la pandemia.

Así mismo, el Decreto 461 de 22 de marzo de 2020 se expidió en atención a la adopción de medidas extraordinarias para financiar las acciones para enfrentar las consecuencias negativas tanto económicas como sociales de la pandemia, pues se genera una grave afectación al empleo y a los ingresos de los habitantes, lo que dificulta el cumplimiento de los compromisos previamente adquiridos.

Concluye que el Decreto Municipal se encuentra conforme al marco constitucional y legal, pues no incurre en las prohibiciones de los artículos 5 y 15 de la Ley 137 de 1994, en tanto no suspende derechos ni libertades, no afecta el normal funcionamiento de las ramas del poder público, ni de los órganos del Estado, no suprime o modifica algún organismo estatal, ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento; además, no excede las facultades y límites establecidos en la Constitución y en la Ley, ni sobrepasa las disposiciones contenidas en el Decreto 461 de 2020.

No se evidencian vicios en la formación y expedición del Decreto y se encuentra ajustado al marco constitucional y legal, por lo que solicita que se declare su legalidad, pues las motivaciones expuestas por la Alcaldía del Municipio de Pasca se relacionan con las consideraciones expuestas en los Decretos Legislativos 417 y 461 de 2020.

## CONSIDERACIONES

### La competencia del Tribunal en el presente caso

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria sobre Estados de Excepción, dispuso que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un Control Inmediato de Legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado, si emanare de autoridades nacionales.

"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

tratarse de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

(...)” (Destacado fuera del texto original).

El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, reprodujo la norma anterior, en términos similares, y agregó que dicho control se ejercerá “*de acuerdo con las reglas de competencia*” establecidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

"ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO 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 Jurisdicción 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, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

(...)” (Destacado fuera del texto original).

El artículo 151, numeral 14, de la Ley 1437 de 2011 dispuso que los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia del Control Inmediato de Legalidad de los actos de carácter general, que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.

“Artículo 151. Competencia de los Tribunales Administrativos en única instancia. Los Tribunales Administrativos **conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia**.

(...)

14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.” (Destacado fuera del texto original).

Las normas mencionadas implican que con el fin de determinar la competencia de esta Corporación en el marco del medio de Control Inmediato de Legalidad, deben verificarse cuatro presupuestos, a saber, 1) que la medida de que se trate sea de carácter general, 2) que haya sido expedida en ejercicio de la función administrativa por parte de una entidad territorial bajo jurisdicción del Tribunal Administrativo respectivo, 3) que se haya expedido como desarrollo de los decretos legislativos y 4) que dicha expedición haya ocurrido durante los Estados de Excepción.

Por su parte, el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, 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, a raíz de la crisis sanitaria actual, de público conocimiento.

Una vez revisado el Decreto 026 de 25 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Pasca, Cundinamarca, objeto de control, se observa que este citó como fundamento los decretos legislativos 417 de 17 de marzo de 2020, por el cual se declara el Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica por el término de treinta (30) días calendario, a partir de la fecha de expedición de dicho decreto; y 461 de 22 de marzo de 2020, por el cual se faculta a alcaldes y a gobernadores a reorientar rentas de destinación específica cuyo origen no sea constitucional y a reducir las tarifas de los impuestos territoriales, sin necesidad de acudir a la autorización de las asambleas departamentales y de los concejos municipales.

Sin embargo, los decretos legislativos 417 de 17 de marzo de 2020 y 461 de 22 de marzo de 2020 no tienen ninguna relación con las materias que trata el Decreto 026 de 25 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Pasca, Cundinamarca, que se refiere a la ampliación de plazos para el pago de los impuestos predial y de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros.

En este contexto, se advierte que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido consistente en establecer que el Control Inmediato de Legalidad es “**integral en relación con los decretos legislativos respectivos** y el artículo 215 de la Constitución Política” (Destacado fuera de texto). Ver sobre el particular: Consejo



de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 31 de mayo de 2011, radicación No.11001-03-15-000-2010-00388-00 (CA), Consejero ponente Gerardo Arenas Monsalve. En el mismo sentido, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 5 de marzo de 2012, radicación No.11001-03-15-000-2010-00369-00 (CA), Consejero ponente Hugo Fernando Bastidas Bárcenas; y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 26 de septiembre de 2019, radicación No.11001-03-15-000-2010-00279-00 (CA), Consejero ponente Hernando Sánchez Sánchez.

Esto significa que con independencia de si el acto objeto de Control Inmediato de Legalidad cita o no los decretos legislativos a los que se da desarrollo, como este control es oficioso (En el mismo sentido pueden verse las sentencias ya mencionadas del Consejo de Estado), corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en el marco de dicho medio de control, establecer cuál o cuáles son los decretos legislativos a los que se da desarrollo.

En conclusión, el Decreto objeto de control no cumple con los presupuestos para su trámite a través del Control Inmediato de Legalidad porque aunque es de carácter general, fue expedido en ejercicio de función administrativa por una entidad territorial bajo jurisdicción de este Tribunal Administrativo y fue expedido en vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dispuesto por el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, no es desarrollo de los decretos legislativos mencionados ni de ningún otro decreto legislativo, pues se expidió en ejercicio de facultades ordinarias que tienen las entidades territoriales.

Texto de los apartes pertinentes de la parte resolutive del Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020

#### **DECRETA:**

**Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica.** Facúltase a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica en 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 recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o consejo (sic) 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.

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

**Artículo 3. Temporalidad de las facultades.** Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto solo podrán ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria.

Análisis de las disposiciones pertinentes del Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020

Se establecen facultades para alcaldes y gobernadores consistentes en reorientar las rentas municipales de destinación específica, que no tengan origen constitucional (artículo 1); y a reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales (artículo 2); sin necesidad de acudir de manera previa a las asambleas departamentales o a los concejos municipales y distritales. Esto, durante el término de duración de la Emergencia Sanitaria.

Texto de la parte resolutive del decreto objeto de Control Inmediato de Legalidad

“En mérito de lo expuesto,

**DECRETA:**

**ARTICULO 1. Ampliar los plazos para pagar el Impuesto Predial Unificado** - Los contribuyentes sujetos pasivos del impuesto predial unificado, vigencia 2020 pagarán por cada predio

dicho tributo en la Secretaría de Hacienda del Municipio de Pasca  
-Cundinamarca, así:

PLAZOS Y BENEFICIOS TRIBUTARIOS	
PLAZOS PARA EL PAGO	DESCUENTOS
Pago total hasta el último día hábil del mes de mayo de 2020	15%
Pago total hasta el último día hábil del mes de junio de 2020	10%
Pago total hasta el último día hábil del mes de julio de 2020	Sin descuento
A partir del primero (01) de agosto de 2020	Generación de intereses moratorios a la tasa legal vigente

IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO

**ARTICULO 2. Ampliar los plazos para pagar y declarar el impuesto de Industria y Comercio y su complementario de avisos y tableros, por parte de los contribuyentes de los regímenes simplificado y común.-** Los contribuyentes, sujetos pasivos pertenecientes al régimen simplificado y régimen común del impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros, deberán cumplir con las obligaciones de declarar y pagar en los formularios establecidos por la Secretaría de Hacienda de la Alcaldía Municipal de Pasca-Cundinamarca, así:

PLAZOS Y DESCUENTOS POR PRONTO PAGO	
PLAZOS PARA EL PAGO	SANCIONES
Presentación de la declaración con pago, hasta el último día hábil del mes de mayo de 2020.	Sin intereses y sin Sanción
A partir del 01 de Junio de 2020	Generación de intereses moratorios a la tasa legal vigente y <b>SANCION</b> según art. 272 del acuerdo 013 de 2015

**ARTÍCULO 3.** El incumplimiento del calendario tributario establecido en el presente decreto acarreará (sic) las sanciones contempladas en el Estatuto Tributario Municipal.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en el despacho de la Alcaldía Municipal de Pasca, a los veinticinco (25) días del mes de Marzo de (sic) año dos mil veinte (2020).”

Materias de las que se ocupa el Decreto 026 de 25 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Pasca

El decreto objeto de análisis se ocupa de las siguientes materias.

El artículo 1 amplía los plazos para pagar el impuesto predial unificado de la siguiente manera: si el pago se hace en su totalidad hasta el último día hábil de mayo de 2020, el descuento será del 15%; hasta el último día hábil de junio de 2020, el descuento será de 10%; hasta el último día hábil de julio de 2020 no habrá descuento; y si se hace a partir del primero de agosto de 2020, se generarán intereses moratorios a la tasa legal vigente.

El artículo 2 amplía los plazos para el pago y la declaración del impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros para contribuyentes del régimen simplificado y común, de la siguiente manera: si se realiza la presentación de la declaración y el pago hasta el último día hábil de mayo de 2020 no habrá cobro de intereses ni sanción; pero si se realiza a partir del primero de junio de 2020, se generarán intereses moratorios a la tasa legal vigente y se aplicará la sanción del artículo 272 del Acuerdo 013 de 2015, expedido por el Concejo Municipal de Pasca.

Finalmente, el artículo 3 menciona que si hay incumplimiento del Calendario Tributario allí previsto, se aplicarán las sanciones del Estatuto Tributario del Municipio.

Análisis del Decreto 026 de 25 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Pasca, en relación con el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020.

Conforme al Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020 se autoriza a alcaldes y a gobernadores para reorientar rentas de destinación específica cuyo origen no sea constitucional y para reducir las tarifas de los impuestos territoriales,

sin autorización de las asambleas departamentales y de los concejos municipales. Es importante aclarar que el Decreto 026 de 25 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Pasca, Cundinamarca, no tiene relación alguna con lo dispuesto por el Decreto 461 de 22 de marzo de 2020, toda vez que este último, de ningún modo, habla de la posibilidad de modificar el Calendario Tributario.

Con base en la autonomía territorial de la que gozan los municipios, es menester indicar que la modificación de plazos para el pago y la declaración de tributos en sus territorios corresponde a una facultad ordinaria otorgada por la Constitución y la Ley a las entidades territoriales, por lo cual no es susceptible de Control Inmediato de Legalidad.

El ejercicio del poder tributario es uno de los aspectos del poder legislativo, consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política que señala las facultades del Congreso de la República, pero este poder también es reconocido en la Carta a las asambleas y concejos distritales o municipales en los artículos 287, 300, 313 y 338.

La determinación de tributos está condicionada a los principios de reserva de ley y representación popular, lo que quiere decir que el tributo es creado por el legislativo y es adoptado por los entes territoriales por medio de sus asambleas o concejos. Las entidades territoriales podrán fijar elementos del tributo que no se encuentren estipulados en la ley que autoriza su creación.

El principio de legalidad tributaria en el ámbito territorial supone que la determinación de los elementos de los tributos se haga por parte de los órganos de representación popular, es decir, asambleas y concejos tienen la facultad de definir los elementos del tributo por el principio de autonomía. Esto, encuentra estrecha relación con los principios de representación popular y con el principio democrático, lo que implica que los organismos de representación popular en todos los niveles, ya sea nacional o territorial, tienen la facultad de imponer tributos.

La Corte Constitucional ha indicado que la Constitución de 1991 reconoce la autonomía territorial, pero esta se encuentra sujeta a la Carta Política y a la ley. Esto, busca mantener el concepto de República Unitaria y el principio de igualdad

ante la ley, para que todas las personas residentes en el territorio nacional se encuentren sometidas al mismo régimen impositivo.

El artículo primero de la Constitución establece que Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales. Los artículos 300 y 313 autorizan a las asambleas y concejos con el fin de decretar los tributos necesarios para el ejercicio de sus funciones; y el artículo 338 indica que en tiempos de paz solo el Congreso, las asambleas y los concejos pueden establecer tributos, señalando sus elementos esenciales.

En la sentencia C-891 de 2012 la Corte Constitucional, señaló que cuando se trate de impuestos territoriales, siempre debe mediar la intervención del legislador y este puede autorizar la creación del tributo de dos maneras: i) la ley agota todos los elementos del tributo y las entidades solo deciden si lo acogen o lo rechazan; y ii) se trata de una ley de autorizaciones, donde las corporaciones de representación popular, en cada territorio, desarrollan el tributo.

En la sentencia C-035 de 2009 la Corte Constitucional reconoció la autonomía tributaria de los entes territoriales y le exigió al legislador reservar un espacio para el ejercicio de sus competencias, por lo que el Congreso no puede determinar todos los elementos de la obligación tributaria, con el fin de no vaciar las facultades de asambleas y concejos.

Estas corporaciones de representación popular pueden determinar los elementos del tributo territorial, siempre ciñéndose a las pautas mínimas que fija el legislador. Así mismo, en la sentencia C-538 de 2002 la Corte Constitucional precisó que el legislador no puede fijar todos los elementos que componen los tributos territoriales, pues esto significaría invadir la autonomía de las entidades territoriales.

En este sentido, el Consejo de Estado en sentencia de 11 de junio de 2004, Sección Cuarta, Expediente No. 01127 afirmó.

“Un estudio de la normatividad constitucional sobre el tema permite concluir que los entes administrativos de elección popular -asambleas y concejos-, si bien tienen a su cargo la definición de los elementos tributarios respecto de los gravámenes que se cobran en sus respectivas jurisdicciones territoriales, están

sujetos a las pautas y criterios generales que señale el legislador, luego no son organismos autónomos de modo absoluto para el cumplimiento de esa función, dadas las características del sistema unitario acogido en el artículo 1 de la Constitución.”

Igualmente, el Consejo de Estado en sentencia de 17 de julio de 2008, Sección Cuarta, Expediente No. 16170, reiteró la autonomía de la que gozan las entidades territoriales.

“La facultad de establecer tributos a cargo de entidades territoriales se encuentra sometida al principio de legalidad tributaria, que incluye la participación del órgano de representación popular para el **señalamiento de los tributos y la predeterminación de los elementos esenciales de los mismos**” (Destacado fuera de texto).

Es preciso señalar que una vez creado el impuesto, los municipios adquieren el derecho a administrarlo, a manejarlo y a utilizarlo en lo que consideren conveniente. Cuando un impuesto es decretado en favor de un municipio, este se convierte en una renta de carácter municipal de su exclusiva propiedad, y esto implica que goza de las mismas prerrogativas de la propiedad de los particulares.

Los únicos supuestos en los que la Nación puede disponer de las rentas territoriales se dan en casos de guerra exterior y para la destinación de un porcentaje del impuesto sobre la propiedad inmueble a las entidades encargadas en materia ambiental.

Los Concejos Municipales son corporaciones administrativas elegidas popularmente, y de conformidad con el artículo 313 de la Constitución Política les corresponde votar conforme a la Constitución y a la Ley los tributos y gastos locales. En materia tributaria, establecen los aspectos sustantivos de los tributos por medio de acuerdos, siguiendo lo que dice la ley que autoriza su creación, es decir, los elementos del tributo, las exenciones o tratamientos preferenciales, los descuentos, el procedimiento tributario, las sanciones, los derechos y deberes de los contribuyentes.

El Alcalde Municipal es el jefe de la administración local, y de acuerdo con el artículo 315 de la Constitución es quien dirige la acción administrativa del municipio, asegura el cumplimiento de funciones y la prestación de servicios, además de ordenar los gastos municipales.

“Son atribuciones del alcalde:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, **y los acuerdos del concejo.**
2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. (...)” (Destacado fuera de texto).

Las consideraciones anteriores permiten concluir que la definición del Calendario Tributario de los impuestos municipales es, desde todo punto de vista, una competencia ordinaria que ha sido asignada a los municipios y que, en consecuencia, su establecimiento y modificación corresponde al ejercicio de competencias que, de ninguna manera, pueden considerarse como desarrollo de decretos legislativos dictados en la Emergencia Económica, Social y Ecológica de que se trata.

Conforme a lo expuesto, el presente asunto No será Avocado para conocimiento del Control Inmediato de Legalidad, no sin antes efectuar las siguientes consideraciones de orden procesal.

El artículo 185, numeral 6, de la Ley 1437 de 2011 dice que en el marco del Control Inmediato de Legalidad la Sala Plena “*adoptará el fallo*”. Fallo, según el diccionario de la RAE, es “*el procedimiento decisivo o imperativo*”, también dice que es la “*decisión tomada por persona competente*”. Y lo que estamos concluyendo en esta providencia, justamente, es que el Tribunal no es competente.

Por lo tanto, la decisión consistente No Avocar el Conocimiento del asunto (u otra similar), debe adoptarse por el Magistrado ponente y no por la Sala Plena. Así lo establece el artículo 125, inciso 1, en concordancia con el artículo 243, numeral 3, de la Ley 1437 de 2011, por tratarse de una providencia que pone término a un proceso de única instancia.

Cabe precisar que la expresión No Avocar Conocimiento que ha sido empleada por este Despacho en numerosos autos, corresponde al significado que la acepción No.9 del Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua da al verbo Conocer: “*Actuar en un asunto con facultad legítima para ello. El juez conoce del pleito.*”.



En este sentido, no está demás señalar que en el auto de 15 de abril de 2020, expedido en el marco de este proceso, se dispuso Avocar el Procedimiento del Control Inmediato de Legalidad, pero no el Conocimiento del asunto, con lo que no se efectuó ningún pronunciamiento sobre la competencia, por lo que no será necesario dejar sin efectos dicha determinación, entre otras razones, porque el procedimiento establecido en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 dispone que en el auto inicial no debe efectuarse ningún juicio preliminar sobre la competencia del Tribunal, como aconteció con el referido auto de 15 de abril de 2020.

Del mismo modo, resulta pertinente señalar que mediante sentencia de 1 de junio de 2020, expediente 2020-0450 (Municipio de Gama), Magistrado ponente Fredy Ibarra Martínez, este Tribunal, en sentencia de Sala Plena, declaró improcedente (por no tener competencia) el conocimiento de un decreto municipal que había sido remitido para efectos del Control Inmediato de Legalidad. Sin embargo, dicha decisión se tomó luego de que el proyecto inicial de sentencia, que abordaba de forma sustantiva la cuestión sometida al conocimiento de la Sala Plena, había sido derrotado en una sesión anterior.

Dicho en otras palabras, la situación procesal del expediente 2020-0450, que consistió en llevar a Sala Plena una sentencia por medio de la cual se declaró la falta de competencia del Tribunal para conocer a través del Control Inmediato de Legalidad, es distinta de la del presente caso y, por ello, lo procedente es dictar en este asunto el auto de No Avoca conocimiento como providencia de ponente, en tanto se trata de poner término a un proceso de única instancia.

Conforme a lo expuesto, se dará por terminado el procedimiento de Control Inmediato de Legalidad del Decreto Municipal 026 de 25 de marzo de 2020 proferido por la Alcaldía de Pasca, Cundinamarca, de acuerdo con lo establecido por los artículos 136 de la Ley 1437 de 2011 y 20 de la Ley 137 de 1994, toda vez que la materia que aborda el Decreto remitido para el presente medio de control corresponde a atribuciones administrativas ordinarias propias de los municipios.

## DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SALA PLENA,**

## RESUELVE

**PRIMERO.- DAR POR TERMINADO** el procedimiento de Control Inmediato de Legalidad del Decreto 026 de 25 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Pasca, Cundinamarca, *“POR MEDIO DEL CUAL SE AMPLIAN LOS PLAZOS PARA EL PAGO DE LAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS DE (sic) IMPUESTO PREDIAL E INDUSTRIA Y COMERCIO Y COMPLEMENTARIAS EN EL MUNICIPIO DE PASCA.”*.

**SEGUNDO.-** Por Secretaría, **COMUNÍQUESE** a la comunidad la presente decisión a través de los portales web de la Rama Judicial, del Consejo de Estado y del Departamento de Cundinamarca.

**TERCERO.- ORDÉNASE** a la Alcaldía Municipal de Pasca, Cundinamarca, que comunique la presente decisión a la comunidad a través de su portal web.

**CUARTO.- NOTIFÍQUESE** al Alcalde del Municipio de Pasca, Cundinamarca, y al Agente del Ministerio Público.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, CÚMPLASE Y ARCHÍVESE.**



**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado