



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

MAGISTRADA PONENTE: BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS

Bogotá D.C., tres (3) de junio de dos mil veinte (2020)

Asunto: Control inmediato de legalidad
Radicado No.: 25000-23-15-000-2020-00687-00
Autoridad: Alcaldía de Tocancipá
Norma: Resolución No. 18 del 26 de marzo de 2020

Encontrándose el medio de control de la referencia para proferir fallo de única instancia respecto del control inmediato de legalidad de la Resolución No. 18 del 26 de marzo de 2020, “[p]or la cual se modifica transitoriamente la Resolución **7167 de 2019** que fija el calendario tributario para la vigencia 2020, se establecen los plazos y lugares para la prestación y pago de los impuestos en el municipio de Tocancipá (Cundinamarca) y se dictan otras disposiciones” (sic), expedido por el Secretario de Hacienda del Municipio de Tocancipá, se advierte que esta Corporación carece de competencia para decidir el mismo, razón por la cual se dejará sin efecto el auto de fecha 14 de abril de 2020 –por medio del cual se ordenó dar inicio al presente asunto-, y se abstendrá de proferir decisión de fondo, de acuerdo con los siguientes,

I. ANTECEDENTES

- El Ministerio de Salud y Protección Social, a través de la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020¹, declaró “la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020”, en virtud de que la Organización Mundial de la Salud el 11 de ese mismo mes y año calificó al COVID-19 como una pandemia, razón por la cual exhortó a los jefes y representantes legales de las autoridades públicas y privadas para que adoptaran medidas de prevención y control a fin de impedir su propagación.

¹ “Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus” (Referencia de la norma en cita)

- El Presidente de la República, por medio del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020², declaró el “[e]stado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario (...)”, con el fin de mitigar “la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19 debido a la propagación y mortalidad generado por el mismo (...)”. Dicho acto administrativo tuvo su sustentó fáctico, entre otros, los siguientes argumentos:

Que para efectos de permitir la reducción de la movilidad, la aglomeración y la congregación en los sitios públicos, así como para evitar una mayor afectación de las distintas actividades económicas, el empleo, la industria y el comercio, el Gobierno nacional considera necesario analizar todas las medidas tributarias.

Que en el contexto de las medidas tributarias que puedan adoptarse en desarrollo de los poderes que confiere la emergencia, el Gobierno nacional considera necesario analizar todas las medidas tributarias necesarias para afrontar la crisis y en particular la de otorgar beneficios tributarios, con el fin de promover las industria y comercio del país que generen fuentes de empleo que permitan absorber fuerza laboral afectada por esta pandemia.

Que los efectos económicos negativos a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a aliviar las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis. Que se debe buscar los mecanismos legales para facilitar y agilizar los procesos de reorganización e insolvencia empresarial, que permitan la recuperación de sus capacidades laborales, sociales, productivas y financieras.

(...)

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

- A través del Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020³, el Presidente de la República impartió sendas “instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”, en las que se tiene la de “ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00.00 a.m.) del día martes 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00.00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del [aludido virus]”.

² “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional” (Referencia de la norma en cita).

³ “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público” (Referencia de la norma en cita).

Dicho aislamiento preventivo ha sido prorrogado por medio de los Decretos No. 531 y 593 del 8 y 24 de abril de 2020; 636 y 689 del 6 y 22 de mayo de ese año.

- El Municipio de Tocancipá – Cundinamarca, a través de su Secretaría de Hacienda, con sujeción al Decreto 105 del 26 de octubre de 2018⁴, expidió la Resolución No. 18 del 26 de marzo de 2020, “[p]or la cual se modifica transitoriamente la Resolución **7167 de 2019** que fija el calendario tributario para la vigencia 2020, se establecen los plazos y lugares para la prestación y pago de los impuestos en el municipio de Tocancipá (Cundinamarca) y se dictan otras disposiciones” (sic), como medida para garantizar que en lo posible se cumpliera las determinaciones adoptadas en el Decreto 417 de 2020, ordenando entre otras, -la solicitud virtual para la expedición del recibo de liquidación de los impuestos municipales-, por medio del correo electrónico “hacienda@tocancipa.gov.co”.

1.1. DEL TEXTO DE LA RESOLUCIÓN No. 18 DE 2020

En su parte resolutive de la Resolución No. 18 del 26 de marzo de 2020 dispone:

RESUELVE:

PLAZOS Y PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO

ARTÍCULO 1°. - **Modifíquese transitoriamente el artículo 2° de la Resolución 7167 de 2019, de la Secretaría de Hacienda.** El cual quedará así: Los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado, solicitarán la expedición del recibo de liquidación en la Secretaría de Hacienda, a través del correo electrónico hacienda@tocancipa.gov.co y realizar sus pagos a través de las entidades bancarias autorizadas en la factura y allegar al mismo correo copia de su transacción. Una vez levantadas las determinaciones de levantamiento de aislamiento obligatorio dictadas por el señor Presidente de la República, podrán igualmente hacerlo en las instalaciones de la Secretaría de Hacienda.

ARTÍCULO 2°. - **Modifíquese transitoriamente el artículo 3° de la Resolución 7167 de 2019, de la Secretaría de Hacienda.** El cual quedará así: El contribuyente deberá demostrar el interés legítimo para la expedición de la factura correspondiente, señalando el documento de identificación, su condición de titularidad y dirección de notificaciones electrónica que registre en el RUT o su dirección electrónica de notificación judicial.

Parágrafo.- En caso de que sea un tercero, allegará autorización del titular de derecho de dominio o acreditación de su condición.

ARTÍCULO 3°. **Modifíquese transitoriamente el artículo 4° de la Resolución 7167 de 2019, de la Secretaría de Hacienda.** El cual quedará así: - Se amplía temporalmente el plazo para que los contribuyentes del impuesto de Industria y Comercio presenten su declaración privada anual, por ello deberá presentarse más tardar el último día hábil del mes de junio del año siguiente (**JUNIO 30 de 2020**).

⁴ “Por el cual se compila el Estatuto Tributario del Municipio de Tocancipá, Cundinamarca” (Referencia de la norma en cita).

Los contribuyentes del impuesto de Industria y Comercio se harán acreedores a incentivos y cargos tributarios así:

- a) Para los contribuyentes no clasificados como autorretenedores del impuesto de Industria y Comercio, un descuento del diez por ciento (10%) sobre el monto anual del impuesto, si este es pagado en su totalidad a más tardar, el último día del mes de abril del respectivo año **(abril 30 de 2020)**.
- b) Para los contribuyentes no clasificados como autorretenedores del impuesto de Industria y Comercio, un descuento del cinco por ciento (5%) sobre el monto anual del impuesto, si este es pagado en su totalidad a más tardar, el último día del mes de mayo del respectivo año **(mayo 29 de 2020)**.
- c) Quien pague el impuesto de Industria y Comercio en su totalidad, a más tardar el último día hábil del mes de junio, no pagará interés de mora **(junio 30 de 2020)**.
- d) Quien pague el impuesto de Industria y Comercio en su totalidad, a partir del primero de julio, deberá cancelar las sanciones e intereses por mora a que haya lugar.

Parágrafo: Los contribuyentes del Impuesto de Industria y Comercio y sus complementarios de avisos y tableros y sobre tasa bomberil, podrán presentar su declaración y solicitar la expedición del recibo de liquidación en la Secretaría de Hacienda, a través del correo electrónico hacienda@tocancipa.gov.co y realizar sus pagos a través [de] las entidades bancarias autorizadas (Anexo 1) y allegar al mismo correo copia de su transacción. Concluido el confinamiento social obligatorio deberán presentar su declaración en original en las instalaciones de la Secretaria de Hacienda, dentro del mes siguiente. Una vez levantadas las determinaciones de levantamiento de aislamiento obligatorio dictadas por el señor Presidente de la República, deberán hacerlo en las instalaciones de la Secretaria de Hacienda.

ARTÍCULO 4°. -Los contribuyentes del impuesto de Industria y Comercio, deberán presentar por cada periodo gravable anual o por cada periodo cuando es inferior a un año, dentro de los plazos establecidos en el artículo anterior, la correspondiente declaración y liquidación privada. Esta obligación formal debe cumplirse incluso si en el periodo gravable no obtuvo ingresos en desarrollo de la actividad.

ARTÍCULO 5°. -**Modifíquese transitoriamente el artículo 6° de la Resolución 7167 de 2019, de la Secretaría de Hacienda.** Los contribuyentes del impuesto de industria y comercio, deberán presentar la declaración de la retención en la fuente del impuesto de industria y comercio dentro de los quince (15) primeros días calendario del mes inmediatamente siguiente, así:

BIMESTRE	PERIODO GRAVABLE	FECHA DE PRESENTACIÓN Y PAGO
1	Enero – Febrero	Hasta el 15 de Marzo
2	Marzo – Abril	Hasta el 15 de Junio
3	Mayo – Junio	Hasta el 15 de Julio
4	Julio – Agosto	Hasta el 15 de Septiembre
5	Septiembre – Octubre	Hasta el 15 de Noviembre
6	Noviembre – Diciembre	Hasta el 15 de Enero del año inmediatamente siguiente

ARTÍCULO 6°.- El sistema de retenciones del impuesto de industria y comercio, y sus complementarios de avisos y tableros y sobretasa bomberil, se regirá en lo aplicable a la naturaleza del impuesto de industria y comercio por las normas específicas adoptadas por el Municipio de Tocancipá y en lo no regulado por las normas generales del sistema de retenciones aplicables al impuesto sobre la Renta y complementarios; por lo cual, en el caso de que la declaración se encuentre en

cero (0) no habrá lugar a su presentación, en cumplimiento del párrafo 2° del artículo 606 del Estatuto Tributario Nacional.

Parágrafo: Los contribuyentes del Impuesto de Industria y Comercio y sus complementarios de avisos y tableros y la sobre tasa bomberil, podrán presentar su declaración y solicitar la expedición del recibo de liquidación en la Secretaría de Hacienda, a través del correo electrónico hacienda@tocancipa.gov.co y realizar sus pagos a través [de] las entidades bancarias autorizadas (Anexo 1) y allegar al mismo correo copia de su transacción. Concluido el confinamiento social obligatorio deberán presentar su declaración en original en las instalaciones de la Secretaria de Hacienda, dentro del mes siguiente.

ARTÍCULO 7°. - Modifíquese transitoriamente el artículo 8° de la Resolución 7167 de 2019, de la Secretaría de Hacienda. La declaración de retenciones deberá ser presentada con pago de forma obligatoria, so pena de que la misma se entienda por no presentada, el recaudador se abstendrá de recibir declaraciones de retenciones del impuesto de industria y comercio, cuando las mismas no contengan la constancia de pago total de la obligación.

Parágrafo: Los contribuyentes del Impuesto de Industria y Comercio y sus complementarios de avisos y tableros y la sobre tasa bomberil, podrán presentar su declaración y solicitar la expedición del recibo de liquidación en la Secretaría de Hacienda, a través del correo electrónico hacienda@tocancipa.gov.co y realizar sus pagos a través [de] las entidades bancarias autorizadas (Anexo 1) y allegar al mismo correo copia de su transacción. Concluido el confinamiento social obligatorio deberán presentar su declaración en original en las instalaciones de la Secretaria de Hacienda, dentro del mes siguiente.

ARTÍCULO 8°.- Modifíquese transitoriamente el artículo 9° de la resolución 7167 de 2019, de la Secretaría de Hacienda. Están obligados a presentar declaración bimestral de autorretención del impuesto de Industria y Comercio y su complementario de avisos y tableros y sobretasa bomberil, los agentes autorretenedores que deban efectuar la retención.

Esta declaración, será presentada en los formularios que la secretaria de Hacienda determine mediante resolución, y en las fechas que se proceden a relacionar, en consecuencia, los vencimientos de acuerdo con el último dígito del Número de Identificación Tributaria -NIT del responsable, que conste en el certificado del Registro Único Tributario -RUT, sin tener en cuenta el dígito de verificación, serán los siguientes:

Si el último dígito es	Enero- febrero 2020 hasta el día	Marzo- abril 2020 hasta el día	Mayo - junio 2020 hasta el día
0	10 de marzo de 2020	12 de junio de 2020	7 de julio de 2020
9	11 de marzo de 2020	16 de junio de 2020	8 de julio de 2020
8	12 de marzo de 2020	17 de junio de 2020	9 de julio de 2020
7	13 de marzo de 2020	18 de junio de 2020	10 de julio de 2020
6	16 de marzo de 2020	19 de junio de 2020	13 de julio de 2020
5	17 de marzo de 2020	23 de junio de 2020	14 de julio de 2020
4	18 de marzo de 2020	24 de junio de 2020	15 de julio de 2020
3	19 de marzo de 2020	25 de junio de 2020	16 de julio de 2020
2	20 de marzo de 2020	26 de junio de 2020	17 de julio de 2020
1	24 de marzo de 2020	30 de junio de 2020	21 de julio de 2020

Si el último dígito es	Julio- agosto 2020 hasta el día	Septiembre- octubre 2020 hasta el día	Noviembre - diciembre 2020 hasta el día
0	8 de septiembre de 2020	10 de noviembre de 2020	13 de enero de 2021
9	9 de septiembre de 2020	11 de noviembre de 2020	14 de enero de 2021

8	10 de septiembre de 2020	12 de noviembre de 2020	15 de enero de 2021
7	11 de septiembre de 2020	13 de noviembre de 2020	18 de enero de 2021
6	14 de septiembre de 2020	17 de noviembre de 2020	19 de enero de 2021
5	15 de septiembre de 2020	18 de noviembre de 2020	20 de enero de 2021
4	16 de septiembre de 2020	19 de noviembre de 2020	21 de enero de 2021
3	17 de septiembre de 2020	20 de noviembre de 2020	22 de enero de 2021
2	18 de septiembre de 2020	23 de noviembre de 2020	25 de enero de 2021
1	21 de septiembre de 2020	24 de noviembre de 2020	26 de enero de 2021

DISPOSICIONES COMUNES

ARTÍCULO 9º.-El lugar de presentación de las declaraciones será la Secretaria de Hacienda, dentro de los plazos señalados, en tanto dure la determinación de aislamiento social obligatorio dictada por el señor Presidente de la Republica, se allegaran los formularios de declaración y pago a través de la página electrónica hacienda@tocancipa.gov.co y superada esta medida contarán con un mes para allegar el original de la autoliquidación tributaria.

Parágrafo. Los contribuyentes que no presenten las declaraciones en la forma y lugar establecido, se tendrán como no presentadas en aplicación del artículo 426 del Estatuto de Rentas Municipal, hoy 443 del Decreto 105 de 2018 y artículos 580, 580-1 y 650-1 del Estatuto Tributario Nacional.

Y en consecuencia habrá lugar a la liquidación e imposición de las sanciones correspondientes.

ARTÍCULO 10º. - Téngase en cuenta lo dispuesto en el Resolución No. 091 de fecha diez (10) de abril de 2019 "*Por la cual se autoriza las declaraciones y pagos tributarios a través de medios electrónicos y se fija su reglamento en el municipio de Tocancipá*". En cumplimiento de lo establecido en los artículos 425 y 557 del Decreto 105 de 2018 "*Por el cual se compila el Estatuto de Rentas en el municipio de Tocancipá*" y el artículo 344 de la Ley 1819 de 2016.

Dado en Tocancipá Cundinamarca, a los veintiséis (26) días del mes de marzo de 2020 (...).

II. INTERVENCIONES

2.1. SECRETARÍA DE HACIENDA DEL MUNICIPIO DE TOCANCIPÁ⁵

Señaló que lo dispuesto en la Resolución No. 18 de 2020 (acto administrativo controlado) es "*una modificación parcial de lo contenido en la Resolución 7167 de 2019, (...) para fijar el calendario tributario para la vigencia 2020, [donde] se establecen los plazos y lugares para la presentación y pago de los impuestos en el municipio (...)*".

⁵ Ver Oficio No. SH-385 del 28 de abril de 2020.

Indicó que la facultad que tiene como Secretario de Hacienda para establecer el calendario tributario de los impuestos del Municipio de Tocancipá, de que tratan las Resoluciones No. 7167 de 2019 y 18 de 2020, se encuentra prevista en los artículos 209 de la Constitución Política, 9º de la Ley 489 de 1998, Decreto 115 del 29 de diciembre de 2017 y el Estatuto de Rentas Municipal, el cual está compilado en el Decreto 105 de 2018, que en su artículo 515 dispone *“que el pago de los impuestos, anticipos, retenciones, intereses y sanciones, de competencia de la Secretaría de Hacienda, deberá efectuarse en los lugares y dentro de los plazos que para tal efecto señale el Secretario de Hacienda Municipal”*.

Puntualizó que la determinación de extender algunas de las fechas para el pago de impuestos en el Municipio de Tocancipá, tiene su fundamento en los siguientes apartes:

[F]ue declarada [la] emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional, atendiendo [lo previsto] (...) [en] la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social. Materializado ello en el Decreto 417 de 2020 Aislamiento Preventivo Obligatorio, es por ello [que] se hizo imperativo modificar transitoriamente algunas fechas del calendario tributario municipal y el acceso de servicios por canales electrónicos, para efectos de proteger el debido proceso y evitar la asistencia masiva a las instalaciones de la Alcaldía.

[E]stas iniciativas que buscan mitigar el impacto económico de los hogares Tocancipeños, tanto las personas naturales como jurídicas que realizan actividades industriales, comerciales y de servicios en el territorio; pero dejar abierta la opción para que las personas que realicen los pagos de sus obligaciones tributarias ya consolidadas puedan realizar sus pagos y así apoyar la recolección de recursos tan indispensables en este momento para poder desarrollar acciones que limiten el avance de esta enfermedad (...)

2.2. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO⁶

El Subdirector para la Seguridad y Convivencia Ciudadana de la aludida cartera ministerial, manifestó que una vez revisó el contenido de la Resolución No. 18 de 2020, evidenció que no tiene competencia para emitir concepto alguno contra dicho acto.

2.3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Consideró que en el *sub júdece* existe mérito legal para declarar que la Resolución No. 18 del 26 de marzo de 2020, expedida por el Secretario de

⁶ Ver Oficio No. MEM2020-12181-SSC-3110 del 29 de abril de 2020

Hacienda del Municipio de Tocancipá, no es objeto del control inmediato de legalidad, *“sin perjuicio de otros controles previstos en el ordenamiento jurídico”*.

Dijo que el control inmediato de legalidad se encuentra previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, tiene como finalidad el control de las medidas generales expedidas por la administración pública durante los estados de excepción y como desarrollo de los respectivos decretos legislativos. En otras palabras, se trata de un juicio en el que la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en forma oficiosa, *“confronta la respectiva medida general frente a (i) las normas que rigen la declaratoria de los estados de excepción y (ii) los respectivos decretos legislativos”*.

Trajo a colación sendas providencias proferidas por la H. Corte Constitucional y el H. Consejo de Estado concernientes al objeto, características y requisitos de prosedibilidad del medio de control de la referencia.

Indicó que la Resolución No. 18 del 26 de marzo de 2020 corresponde a un acto administrativo de carácter general, proferido por la autoridad competente del Municipio de Tocancipá, es decir, el Secretario de Hacienda, en ejercicio de función administrativa, en la que está plenamente reconocido el número y fecha de creación, donde se identifican los motivos que la sustentan y en su parte resolutive contiene las disposiciones adoptadas las cuales son concordantes con el objeto de la declaración, además, fue expedida durante el término del estado de emergencia económica, social y ecológica. Sin embargo, la aludida decisión administrativa no tuvo su sustento en el desarrollo de un decreto que tenga como base el estado de excepción.

Señaló que si bien la resolución analizada invocó en su parte considerativa como fundamento legal la expedición del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, lo es también que *“en ninguno de sus demás apartes, tanto en la parte motiva, como resolutive, en estricto sentido desarrolla alguno de los aspectos, temas o medidas de dicho decreto legislativo”*, pues tiene como objeto modificar transitoriamente la Resolución No. 7167 de 2019, que fijó el calendario tributario para la vigencia 2020, el establecimiento de los plazos y lugares para la presentación y pago de los impuestos del Municipio de Tocancipá.

Aseveró que el Decreto Legislativo de que trata el párrafo anterior, con el cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, no contempló disposición alguna en cuanto a la modificación de los calendarios tributarios, *“sino que se refiere a medidas tributarias, como la flexibilización del calendario tributario, para contribuir a la absorción del choque económico que está generando la llegada del COVID-19 al país”*. En otras palabras, las medidas tributarias enunciadas en el Decreto 417 de 2020, no fueron emitidas en el marco de las precauciones sanitarias del aislamiento preventivo obligatorio como sí ocurre con la Resolución No. 18 de 2020, que modificó el calendario tributario con el propósito de facilitar la liquidación y pago de los impuestos que hay en el Municipio de Tocancipá.

Manifestó que lo establecido por la Resolución No. 18 del 26 de marzo de 2020 son medidas ordinarias y no excepcionales, las cuales podían ser expedidas en el contexto del estado de aislamiento preventivo obligatorio, con independencia del estado de excepción, razón por la cual dicho acto administrativo *“no es una medida que desarrolle un decreto legislativo expedido en el estado de emergencia económica, social y ecológica”*.

Dijo que en caso de no adoptar el Tribunal su postura en cuanto a la no concurrencia de la totalidad de los presupuestos de procedencia del control inmediato de legalidad, habría de efectuarse entonces la correspondiente confrontación entre la Resolución No. 18 de 2020 y las normas constitucionales y legales que rigen la declaratoria de los estados de excepción, en particular el Decreto Legislativo 417 de 2020.

Señaló que la Resolución No. 18 de 2020 no tiene ninguna relación con la posibilidad de suspender o afectar derechos fundamentales, ni interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público, ni modifica las funciones básicas de acusación y juzgamiento, así como tampoco desmejora los derechos sociales de los trabajadores. Además, el Decreto Legislativo No. 417 de 2020, por medio del cual el Presidente de la República declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, tampoco desarrolló ninguno de los aludidos aspectos.

Manifestó que las disposiciones de la parte resolutoria del acto administrativo controlado, no contraviene el ordenamiento jurídico, *“pues, se trata de medidas administrativas, adoptadas por funcionario competente, en un acto*

de contenido general, impersonal y abstracto, en el que prima facie se observan sus elementos de existencia y validez, en particular en cuanto a su finalidad concreta, cual es la modificación del calendario tributario municipal (...)”.

III. TRÁMITE PROCESAL

Por reparto, realizado por la Secretaría General del Tribunal Contencioso Administrativo Cundinamarca, el 13 de abril de 2020, le correspondió a la Magistrada Ponente el conocimiento del presente asunto, para el trámite de rigor.

Mediante auto del 14 de abril de 2020, se dispuso avocar conocimiento, en única instancia de la Resolución No. 18 del 26 de marzo de 2020, expedida por el Municipio de Tocancipá, a través de su Secretaría de Hacienda, para efectos de adelantar el respectivo control inmediato de legalidad.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. COMPETENCIA

La Ley Estatutaria 137 de 1994 que reguló los estados de excepción en Colombia, en su artículo 201 estableció que las medidas de carácter general 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 con jurisdicción en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales.

Lo anterior, fue replicado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 y el procedimiento para el control inmediato de legalidad se fijó en el artículo 185 de la misma disposición. Este último previó que la sentencia será dictada por la Sala Plena del Tribunal respectivo.

La Alcaldía del Municipio de Tocancipá es una entidad territorial, donde ejerce jurisdicción el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, en consecuencia, en principio, tal como se dijo en el auto admisorio, esta

Corporación Judicial sería competente para ejercer el control inmediato de legalidad de un acto que remitió la Secretaría de Hacienda de dicha municipalidad, a no ser por las consideraciones nuevas que se indicaran ulteriormente, que obligan a considerar por economía procesal, y decidir si hay lugar a mantener el auto que asumió el control.

4.4. FUNDAMENTOS LEGALES Y JURISPRUDENCIALES

4.4.1. NATURALEZA, FINALIDAD Y CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

El control inmediato de legalidad es el mecanismo jurídico que según las Leyes 137 de 1994 y 1437 de 2011, se encarga de examinar -las medidas de carácter general que sean dictadas- por las diferentes autoridades públicas del orden nacional y territorial, en ejercicio de la función administrativa, con el fin de desarrollar decretos durante los estados de excepción.

Se precisa que el análisis de legalidad debe realizarse a través de la confrontación del acto administrativo respectivo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción, la ley estatutaria de los estados de excepción, los decretos declarativos que son los que establecen la situación de excepción, y los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurarla.

El H. Consejo de Estado⁷ en sendas providencias ha establecido como características del control inmediato de legalidad las siguientes⁸:

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 y territoriales, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción. De ahí que la providencia que decida el control inmediato de legalidad es una sentencia judicial.
2. Es automático o 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, para que se ejerza el control correspondiente, so pena de que la autoridad judicial competente asuma, de

⁷ H. Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo: sentencia del 28 de enero de 2003, Exp. No. 2002-00949-01, C.P. Dr. Alíer Eduardo Hernández Enríquez; sentencia del 7 de octubre de 2003, Exp. No. 2003-00472-01, C.P. Dr. Tarcisio Cáceres Toro; sentencias del 16 de junio de 2009, Exp. No. 2009-00305-00 y del 9 de diciembre de 2009, Exp. No. 2009-00732-00, C.P. Dr. Enrique Gil Botero.

⁸ Véase la sentencia del 11 de mayo de 2020, proferida por el H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sala Especial de Decisión Número 10, Exp. No. 11001-03-15-000-2020-00944-00, C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

oficio, el conocimiento del asunto. Por lo anterior, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.

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 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, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del Estado de Excepción. Es de aclarar, que aunque en principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, se confrontan frente a todo el ordenamiento jurídico, hay que tener en cuenta, que debido a la complejidad y extensión del ordenamiento jurídico, el control inmediato de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el proceso.
5. La Sala Plena del Consejo de Estado ha dicho además, que el control es compatible con las acciones públicas 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, puede demandarse posteriormente en Nulidad Simple o Nulidad por Inconstitucionalidad, siempre que se alegue la violación de 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 (artículo 189 del CPACA). En cuanto a esta característica, esta Corporación ha dicho que los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decreten solo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto *erga omnes*, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, solo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia. Entonces, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado a su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y *–por lo mismo–* no es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que pueden edificarse sobre la misma norma.

En conclusión, las características más relevantes del medio de control de legalidad, es que el acto administrativo objeto de análisis recaiga sobre medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa, su control integral, su carácter jurisdiccional inmediato, automático y oficioso, la competencia de conformidad con la autoridad que lo expide, los efectos de cosa juzgada relativa, causalidad normativa o conexidad, proporcionalidad y necesidad, entre otras peculiaridades que lo diferencian de los demás medios de control establecidos en la Ley 1437 de 2011.

4.4.2. ESTADOS DE EXCEPCIÓN Y SUS CONTROLES JURISDICCIONALES

El H. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. Dr. Alberto Yepes Barrero, Exp. No. 11001-03-15-000-2010-00200-00, mediante proveído del 5 de marzo de 2012, reiteró a lo que en particular se denomina el estado de excepción, en los siguientes términos:

La Constitución Política permite al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar tres estados de excepción: de guerra exterior, de conmoción interior y de emergencia.

Las razones del primero se explican por su propia denominación; el de conmoción interior obedece a una grave perturbación del orden público que desborda las capacidades ordinarias de la Fuerza Pública y que atenta contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana. El de emergencia, por su parte, responde a hechos distintos a los que causan los dos anteriores, que amenacen o perturben gravemente el orden económico, social y ecológico o constituyan grave calamidad pública.

Durante todos ellos, el Gobierno Nacional tiene facultades para expedir los decretos legislativos que considere necesarios para superar la situación, que incluso pueden suspender leyes que resulten incompatibles. La revisión imperativa de estas normas está atribuida a la Corte Constitucional.

El Congreso de la República también cumple un papel fundamental, pues debe reunirse y ser informado de la evolución de las circunstancias e incluso tiene la potestad de reformar los decretos legislativos.

Por último, corresponde a una ley estatutaria -actualmente la 137 de 1994- el desarrollo de las directrices constitucionales de los estados de excepción.

Así las cosas, se tiene que los estados de excepción tienen como finalidad, entre otros, facultar al Poder Ejecutivo para atender situaciones que no pueden ser atendidas por la legislación ordinaria, es decir, el Congreso de la República, quedando revestido para conjurar las situaciones de crisis originada en cualquiera de las tres modalidades de excepción y procurar el restablecimiento de la normalidad e impedir la extensión de sus efectos.

Los estados de excepción en el ordenamiento jurídico colombiano se encuentran regulados en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política y en la Ley Estatutaria 137 de 1994.

En cuanto al estado de emergencia económica, social y ecológica, la Sala precisa que es uno de los estados de excepción previstos en la Constitución Política de 1991, que declara el Presidente de la República en virtud de lo establecido en el artículo 215 en comento.

El efecto principal de esta declaratoria del estado de emergencia consiste en que el Presidente de la República puede proferir decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis existente e impedir la extensión de sus efectos.

En el caso puntual objeto de estudio se tiene que el Presidente de la República expidió el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, en el que declaró el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”, por el término de 30 días calendario, por cuanto consideró que las autoridades estatales no cuentan con las atribuciones suficientes para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19.

Ahora bien, en cuanto a los controles jurisdiccionales que recaen sobre las normas expedidas durante los estados de excepción, se tiene que la H. Corte Constitucional, Magistrados Ponentes: Dra. Clara Elena Reales Gutiérrez y Dr. Humberto Antonio Sierra Porto, mediante sentencia C-252 del 12 de febrero de 2009, proferida en el Exp. No. RE-132, indicaron lo siguiente al respecto:

Sistema de control. (...) la Constitución Política de 1991 estableció un sistema eficaz de controles orientado a garantizar la salvaguardia del cuerpo normativo que regula los estados de excepción. Doctrinal y jurisprudencialmente se ha distinguido entre el control político y el control jurídico, sin embargo, *“estos controles no son excluyentes pues los actos emitidos con base en el derecho constitucional de excepción, como todos los actos del poder público, son actos jurídicos sólo que se proyectan políticamente. Como actos jurídicos, están sometidos a controles jurídicos. No obstante, en virtud de su proyección, pueden estar también sometidos a controles políticos”*.

El **control político** es ejercido por el Congreso de la República pues este órgano *“como instancia de representación que encarna la soberanía popular, es la sede adecuada para emprender el debate público sobre las razones políticas de oportunidad que subyacen a la declaratoria del estado de excepción y a las facultades ejercidas con base en ella”*.

Debido a su naturaleza, si bien se trata de un control institucionalizado, esto es, de un control jurídicamente regulado, tiene un carácter subjetivo dado que su ejercicio está determinado en cada caso por la voluntad del Congreso, pues depende de esa voluntad la iniciación de una actuación de control, su trámite, su decisión y la imposición o no de una sanción al órgano controlado.

El propósito de este control es deducir la responsabilidad política del Presidente y de los ministros por la declaratoria de los estados de excepción sin la ocurrencia de los supuestos contemplados en los preceptos constitucionales, o por el abuso en el ejercicio de las facultades excepcionales (Art. 214.5 C. P.). La Constitución regula el control político y señala que el Congreso se reunirá por derecho propio dentro de los tres días siguientes a la declaratoria (...), y que el Presidente tiene el deber de pasar inmediatamente un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaración (Art. 213 C. P.).

A la Corte Constitucional le corresponde **el control jurídico**, el cual recae sobre los actos jurídicos producidos por el ejecutivo en virtud de los estados de excepción. Comprende, por lo tanto, el decreto de declaratoria del estado de excepción, los decretos legislativos mediante los cuales se adoptan medidas dirigidas a conjurar la situación excepcional y los decretos de prórroga.

A diferencia del control político, el control ejercido por la Corte Constitucional es un juicio objetivo que tiene como parámetro normativo indisponible, conformado por los preceptos constitucionales, los tratados internacionales de derechos humanos y la LEEE, el cual constituye un referente obligatorio preexistente al órgano controlado y al órgano de control y ajeno a su voluntad. De allí que en esta sede, a diferencia del control político, no se trate de oponer la voluntad del ejecutivo a la voluntad del órgano de control sino de una labor de cotejo entre el acto emitido y el parámetro normativo de control. Ello explica que se trate también de un juicio en el que se esgrimen razones de derecho para afirmar o negar la validez constitucional del acto controlado.

Con el mismo ánimo diferenciador esta Corporación ha resaltado que el control jurídico no depende de la voluntad del órgano de control, pues la Constitución Política impone a la Corte Constitucional el deber de pronunciarse de manera automática sobre la validez constitucional de los actos dictados para declarar los estados de excepción y para adoptar las medidas que ellos hacen viables, “[/]a Corte se encuentra ante la obligación ineludible de defender la supremacía e integridad del Texto Superior, y de esa obligación hace parte el deber de excluir del ordenamiento aquellos actos que la desconozcan” (...).

De lo anterior, se concluye que existen dos controles jurisdiccionales que analizan los estados de excepción, esto es, el control político en cabeza del H. Congreso de la República y el control jurídico en manos de la H. Corte Constitucional. Sin embargo, este último control se divide en dos, a saber, el control constitucional y el control legal, el cual es de competencia del Máximo Órgano de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Para mayor precisión, el H. Consejo de estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo – Sala Especial de Decisión # 10, C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, mediante proveído del 11 de mayo de 2020, proferido en el Exp. No. 11001-03-15-000-2020-00944-00, determinó el concepto del control político, constitucional y de legalidad sobre los estados de excepción, en los siguientes términos:

[E]L CONTROL A LOS PODERES EXCEPCIONALES DEL EJECUTIVO EN LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN.

Como se destacó en el acápite precedente, la Constitución Política de 1991 estableció un sistema robusto de controles, tanto político como jurídico, sobre las medidas y decisiones extraordinarias adoptadas por el ejecutivo y las autoridades públicas en general, al amparo de los estados de excepción.

• CONTROL POLÍTICO

(...) es al Congreso de la República a quien compete examinar, por razones de conveniencia y oportunidad, los "decretos declarativos", es decir, los que expida el Gobierno Nacional para declarar o establecer el estado de emergencia.

El propósito de este control es deducir la responsabilidad política del Presidente y de los ministros por la declaratoria de los estados de excepción sin la ocurrencia de los supuestos contemplados en los preceptos constitucionales, o por el abuso en el ejercicio de las facultades excepcionales.

• CONTROL CONSTITUCIONAL

(...) la Corte Constitucional es la competente para revisar, enjuiciar o controlar, los "decretos legislativos" que expida el Gobierno Nacional en desarrollo de un "estado de emergencia". Sin embargo, a partir de la Sentencia C-004 de 1992, la Corte Constitucional también ha venido asumiendo el control, tanto formal como material, no solo de los "decretos legislativos" que se dictan al abrigo de las facultades extraordinarias atribuidas al ejecutivo en los estados de excepción, sino que también, de los "decretos declaratorios", que son los que declaran la situación de emergencia.

• CONTROL DE LEGALIDAD

(...) el Consejo de Estado es el competente para revisar, enjuiciar o controlar, en forma inmediata, "las medidas de carácter general que sean dictadas [por las autoridades del orden nacional] en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción"; mientras que los actos administrativos de naturaleza general proferidos por las autoridades territoriales en desarrollo de los "decretos legislativos" durante los regímenes de excepción, serán revisados, enjuiciados o controlados, de manera inmediata, por el tribunal administrativo con jurisdicción en la entidad territorial que los expida.

4.5. CONCLUSIÓN

De acuerdo con lo expuesto en el acápite anterior, se concluye que este medio de control excepcional e inmediato de legalidad solo es procedente para examinar los actos administrativos dictados en contexto de estados de excepción, que sean de contenido general, proferidos por las autoridades territoriales en ejercicio de sus funciones netamente administrativas. Entre ellos no se cuentan los expedidos por las mismas autoridades territoriales en ejercicio de las funciones ordinarias de las que disponen, como lo es en el presente asunto el Decreto Municipal 105 de 2018, "[p]or el cual se compila el Estatuto de Rentas en el municipio de Tocancipá".

Se tiene que la Resolución No. 18 de 2020, expedida por la Secretaría de Hacienda del Municipio de Tocancipá, modificó transitoriamente el calendario tributario para el año 2020, para disponer que los recibos de los impuestos del municipio, sean estos de impuesto predial unificado, industria y comercio, entre otros, deberían ser solicitados por los contribuyentes en el correo electrónico consignado en el aludido acto administrativo, para que efectúen el respectivo pago de forma electrónica, si a bien lo tienen, y así no propagar la pandemia

del virus CODIV-19 en dicho municipio.

En este acto, se adoptan precisas medidas administrativas de carácter tributario, pero argumenta la entidad que se estructuraron con sujeción al Decreto Legislativo 417 de 2020, y ciertamente no aparece concomitante con este, luego entonces, por la manifestación de la entidad, claro es que no lo desarrolla, porque hizo uso de precisas funciones legales ordinarias.

En otras palabras, revisado el contenido de la Resolución No. 18 de 2020, se observa que la misma no fue proferida en desarrollo de la declaratoria del estado de emergencia, económico, social y ecológica en todo el territorio Nacional, que fue realizada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, emanado por el Presidente de la República, o con fundamento en los demás decretos legislativos suscritos por el Gobierno Nacional en torno a tal declaratoria, en los términos del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011.

En efecto, dicho acto administrativo no desarrolla decreto legislativo alguno y en consecuencia, aplicando el principio de economía procesal, no queda camino distinto que dejar sin efectos el auto que asumió el conocimiento del presente asunto, para no desgastar a la Sala Plena del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca en este debate que, por decisión mayoritaria, en otro proceso, hizo manifiesta la exclusión de este tipo de actos del control inmediato de legalidad. Así se dejó consignado por la Sala Plena de esta Corporación del 11 de mayo de 2020, con ocasión del estudio de un proyecto dentro del expediente 2020- 00458, del Municipio de Gama, MP Dr. Juan Carlos Garzón Martínez, donde se derrotó la propuesta de examen integral de un acto administrativo, considerando que no desarrolla ningún decreto legislativo.

En consecuencia, este despacho,

RESUELVE

PRIMERO: DÉJASE sin efectos el auto de 14 de abril de 2020, mediante el cual se dispuso asumir conocimiento del control inmediato de legalidad de la Resolución No. 18 del 26 de marzo de 2020 que expidió la Secretaría de Hacienda del Municipio de Tocancipá – Cundinamarca.

SEGUNDO: Por la Secretaría de las Subsecciones E y F de la Sección Segunda,

NOTIFÍQUESE la presente providencia al Municipio de Tocancipá y al Agente del Ministerio Público por el medio más eficaz.

TERCERO: Por Secretaría de las Subsecciones E y F de la Sección Segunda, **PUBLÍQUESE** esta providencia por el término de tres (3) días en página web de la Rama Judicial (www.ramajudicial.gov.co) en la sección denominada “medidas COVID19”, o en la plataforma autorizada para tal efecto.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


BEATRIZ HELENA ESCOBAR RÓJAS
Magistrada