



Tribunal Administrativo de Boyacá

Sala Plena

Magistrada Ponente: Clara Elisa Cifuentes Ortiz

Tunja, agosto catorce (14) de dos mil veinte (2020)

Decreto No. 039 de 26 de mayo de 2020

Medio de Control: Control inmediato de legalidad

Autoridad: **Municipio de La Uvita**

Expediente: 15001-23-33-000-2020-01584-00

De conformidad con los artículos 185 y 187 de la Ley 1437 de 2011, procede la Sala Plena de este Tribunal a proferir sentencia de única instancia en el proceso de la referencia.

I. ANTECEDENTES

I.1. Trámite:

El Gobierno Nacional expidió el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 y declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, en adelante EESE, en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario, contados a partir de su expedición.

En virtud de la expedición ese decreto, el Tribunal Administrativo de Boyacá expidió la Circular No. 03 del 24 de marzo de 2020 y requirió a las autoridades departamentales y municipales ubicadas dentro del Distrito Judicial de Boyacá para que remitieran los actos administrativos proferidos en desarrollo de la mencionada declaratoria y las que en futuro se decreten, a efecto de ejercer el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 136 del CPACA y 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994). En acatamiento de lo anterior, el **Municipio de La Uvita** remitió el **Decreto No. 039 de 26 de mayo de 2020** por medio de mensaje de datos.

I.2. Auto que avoca conocimiento (Archivo No. 5):

*Mediante auto proferido el 2 de julio de 2020, el Despacho resolvió, entre otras cosas, (i) avocar para control inmediato de legalidad en única instancia el **Decreto No. 039 de 26 de mayo de 2020** expedido por el **alcalde del Municipio de La Uvita** y (ii) ordenar que, dentro del término de cinco días, se remitieran los antecedentes administrativos de dicho acto administrativo.*

I.3. Intervenciones:

I.3.1. Municipio de La Uvita (Archivo No. 11):

El Alcalde Municipal de La Uvita sostuvo que en el Decreto 678 de 2020, por el cual se establecieron medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, se planteó la recuperación de cartera a favor de las entidades territoriales con el fin de aliviar la situación económica de los deudores, los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados a través de beneficios frente a los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago.

I.3.2. Ciudadanía:

Dentro del término concedido en virtud del numeral 2º del artículo 185 del CPACA, ningún ciudadano presentó escrito de intervención.

I.4. Concepto del Ministerio Público (archivo No. 12):

El señor Procurador 45 delegado ante este Tribunal, solicitó sea declarado improcedente el control inmediato de legalidad para examinar el Decreto 039 de 2020.

Consideró que, desde una tesis estricta, solo son susceptibles de control los actos que se expiden en ejercicio de la función administrativa y que desarrolle un decreto legislativo, lo cual no ocurre en este caso pues, si bien se invocan normas dictadas bajo el amparo del estado de excepción, concretamente, los

Decretos 637 y 678 de 2020, no desarrolla ninguna de estas normas, sino que se limita a su adopción, sin establecer modificación o desarrollo de disposición alguna.

II. CONSIDERACIONES

Procede la Sala Plena a determinar la legalidad del Decreto No. 039 de 26 de mayo de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS PARA LA GESTIÓN TRIBUTARIA, FINANCIERA Y PRESUPUESTAL DEL MUNICIPIO, EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DECLARADA MEDIANTE EL DECRETO 637 DE 2020” expedido por el Alcalde del Municipio de La Uvita.

2.1. Del control inmediato de legalidad:

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994 “Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia” 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. En igual sentido lo dispuso la Ley 1437 de 2011 en el inciso 1º del artículo 136.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en auto proferido el 14 de mayo de 2020 con ponencia del Consejero Doctor Carlos Enrique Moreno Rubio, dentro del proceso radicado con el número 11001-03-15-000-2020-01882-00, al examinar la Resolución No. 223 de 17 de abril de 2020 expedida por la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental, dijo:

“El control inmediato de legalidad es el instrumento a través del cual la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo revisa de manera automática la legalidad de las decisiones de carácter general que son dictadas por las autoridades administrativas en desarrollo de los decretos legislativos con el fin de verificar que estén conformes con los

finés del estado de excepción de que se trate y no desborden las facultades de la administración.

Se trata de una figura excepcional y específica que implica que las autoridades administrativas que expidan actos de contenido general en el marco de los decretos legislativos dictados durante la vigencia de un estado de excepción remitan sus decisiones a la autoridad judicial para su revisión y en caso de que no lo hagan, que la misma autoridad proceda de manera oficiosa, según lo previsto en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Su ejercicio no impide que la medida objeto de control se materialice, toda vez que en el caso de los estados de excepción normalmente se requiere la adopción de decisiones urgentes que conlleven a mitigar la situación de emergencia que deriva su declaratoria.”

En la misma providencia, se indicó, además, que se trata de una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del ejecutivo durante los Estados de Excepción.

A su turno, en el auto proferido el 22 de abril de 2020 dentro del proceso radicado con el número 11001-03-15-000-2020-01163-00, con ponencia de la Consejera Doctora Stella Jeannette Carvajal Basto, explicó las características del control inmediato de legalidad, así:

*“Ha destacado, igualmente, las características del control inmediato de legalidad, a saber: (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 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)¹ 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 legislativos².” (Negrilla del original)

2.2. Del estado de emergencia económica, social y ecológica (EEESE)

El Capítulo 6 – “DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN” de la Constitución Política, prevé en el artículo 215:

“ARTICULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.”

¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 20 de octubre de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00549 (CA), MP. Mauricio Fajardo Gómez.

² En este mismo sentido Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. Dr. Gerardo Arenas Monsalve, radicación 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA).

*En virtud de lo anterior, el Gobierno Nacional expidió el **Decreto Legislativo No. 417 de 17 de marzo de 2020** “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, en atención a los requerimientos de la Organización Mundial de la Salud y la existencia del primer caso de Covid-19 en el territorio nacional.*

Para ello argumentó que “ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19” se hacía “necesario adoptar medidas extraordinarias que permit[ieran] conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional, en particular, aquellas que permit[ieran] acudir a mecanismos de apoyo al sector salud, y mitigar los efectos económicos que está enfrentando el país.”; en consecuencia, era necesario recurrir a las facultades del Estado de Emergencia con el fin de “dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19 debido a la propagación y mortalidad generado por el mismo, el pánico por la propagación y las medidas de contención decretadas por cada Estado para evitar una mayor propagación.”. Por estas y otras razones, decretó:

“Artículo 1. Declárese 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 este decreto.

Artículo 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.

Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.”

La Corte Constitucional en la Sentencia C-145 de 2020 declaró exequible el decreto, según informa la página de noticias de esa Corporación, por las siguientes razones:

“La Corte Constitucional encontró ajustado a la constitución el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, “por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional”.

Para la Corte, el Presidente de la República junto a quienes integran el Gobierno Nacional, lejos de haber incurrido en una valoración arbitraria o en un error de apreciación manifiesto, ejercieron apropiadamente sus facultades dentro del margen razonable de análisis que establece la Constitución.

(...)

Bajo este entendido, para la Corte Constitucional no cabe duda de que las dimensiones de la calamidad pública sanitaria y sus efectos en el orden económico y social son devastadoras, al producir perturbaciones o amenazas en forma grave e inminente que impactan de manera traumática y negativamente en la protección efectiva de los derechos constitucionales de millones de personas.

La Corte consideró la gravedad que implica el volumen de infectados y personas fallecidas y la posibilidad de poner en serio peligro a los colombianos al desconocerse aún la cura del COVID-19, con grandes repercusiones económicas y sociales al desequilibrar intensamente la sostenibilidad individual, de los hogares y de las empresas, así como las finanzas del Estado.”

Mediante el D.L. No. 637 de 6 de mayo de 2020, el Presidente de la República declaró nuevamente el EESE en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario contados desde la vigencia del acto administrativo.

2.3. De los requisitos o presupuestos de procedencia del control inmediato de legalidad del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

En lo que tiene que ver con cuáles son los actos administrativos que pueden ser enjuiciados por vía de control inmediato de legalidad, ha señalado de manera pacífica el Consejo de Estado³, lo siguiente:

³ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera. Sentencia de 26 de septiembre de 2019. Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00. Actora: Blanca Cecilia Sarmiento de Ramírez. Demandado: Nación – Ministerio de la Protección Social (Hoy Ministerio de Salud y Protección Social) C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

“(…) 34. Visto el artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994⁴, sobre control de legalidad, que textualmente señala:

“[...] **ARTICULO 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 [...]”.

35. De la normativa transcrita supra 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 del texto original, subraya de la Sala –.

Dados esos presupuestos, la atribución para el precitado control la tiene genéricamente la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y al interior de esta, la competencia depende del orden territorial de la autoridad que expide el acto respectivo. Es así, como los dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, son de competencia del Tribunal del lugar donde se expidan; conforme a lo dispuesto en el inciso 1° del artículo 136 y el numeral 14 del artículo 151 del CPACA.

Ahora, respecto de los anteriores presupuestos, precisa la Sala lo siguiente:

⁴ Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

- i. Que se trate de un acto de contenido general, abstracto e impersonal:** El control inmediato de legalidad opera frente a determinaciones de carácter general, entendidas como aquellos reglamentos que el Gobierno (nacional o territorial) expide para hacer aún más concretas las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias en que se fundó el estado de emergencia declarado. Esto, de acuerdo con los lineamientos que se adoptan a través de los decretos legislativos.
- ii. Que sea un acto dictado en ejercicio de la función administrativa:** El objetivo de este medio de control automático es verificar formal y materialmente el cumplimiento de los parámetros establecidos en el ordenamiento superior para su ejercicio, en tanto representa “una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”⁵ y constituye un mecanismo “que funge como una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del Ejecutivo durante los estados de excepción (letra e) del artículo 152 constitucional) (...)”⁶. Luego, su propósito es examinar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en ejercicio de esa función administrativa excepcional, se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos para su expedición.
- iii. Que se trate del desarrollo de un decreto legislativo expedido en estado de excepción.** Esta exigencia se concreta en la necesidad de que el acto controlable desarrolle un decreto legislativo dictado, para el caso bajo examen, al amparo del EESE, por lo cual, es necesario identificar que la disposición objeto de control se haya adoptado en ejercicio de estas potestades excepcionales. Dicho análisis parte de la relación o conexidad que existe entre los decretos legislativos emitidos

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C- 179 del 13 de abril de 1994, Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz.

⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 20 de octubre de 2009, Rad.: 2009 – 00549, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

para conjurar la declaratoria de emergencia social y las normas que se adoptan como desarrollo de estos, situación que impone a la jurisdicción identificar tales presupuestos para delimitar el ejercicio de las funciones que se atribuyen a las autoridades en el momento de su expedición.

Lo anterior, en razón a que es necesario establecer si fueron dictadas con ocasión de la situación excepcional en que se fundó la declaratoria de emergencia o no.

*En consecuencia, toda vez que el control inmediato de legalidad constituye el medio previsto en el ordenamiento jurídico colombiano para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, es decir, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo; **su procedibilidad formal está determinada por los siguientes supuestos facticos:** i) que el acto sometido a examen se trate de una medida de carácter general; ii) dictada en ejercicio de la función administrativa y, iii) en desarrollo de un decreto legislativo. Esto, valga señalar, durante cualquiera de los estados de excepción de que tratan los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, tal como lo ha sostenido de manera unívoca la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa.*

Razonablemente, en ausencia de cualquiera de los glosados presupuestos, el control inmediato de legalidad sobre el acto, disposición o medida debatida, deviene abiertamente improcedente.

2.4. Del acto administrativo objeto de control:

El Decreto No. 039 de 26 de mayo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de La Uvita, consideró:

“Que el Gobierno Nacional mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días calendario, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa de la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19.

Que los efectos económicos negativos generados por la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19 a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención y concurso de las entidades territoriales mediante la adopción de medidas extraordinarias encaminadas a atender las obligaciones de diferente naturaleza.

Que dada la demanda de recursos para atender las crecientes necesidades generadas con esta crisis, se deben adoptar medidas extraordinarias que permitan la reducción y optimización de los procedimientos para ejecutar los recursos, así como contar con mayores rentas para destinarlas incluso a financiar gastos de funcionamiento propio de las entidades.

Que el sistema presupuestal colombiano ha dispuesto una serie de requisitos para ejecutar los recursos por parte de las entidades territoriales que implica que los gobernadores y alcaldes estén facultados por sus respectivas corporaciones administrativas.

Que se han identificado limitaciones presupuestales en el orden territorial que impiden la asignación urgente de los recursos que demandan las actuales circunstancias señaladas en el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, por lo que se hace necesario una modificación normativa de orden temporal que permita a las entidades territoriales efectuar las operaciones presupuestales que resulten necesarias.

Que, el 18 de mayo de 2020, la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, realizó un estudio que contiene la aproximación a las implicaciones presupuestales que se pueden derivar de la pandemia del nuevo coronavirus Covid-19 para las entidades territoriales.

Que teniendo en cuenta las diferentes manifestaciones de las entidades territoriales sobre el comportamiento de sus ingresos, y de acuerdo con las estimaciones realizadas por la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sobre las posibles contracciones de los ingresos corrientes de las entidades territoriales, se estima que una reducción de los ingresos corrientes de libre destinación, que sirven de fuente de pago para el gasto de funcionamiento de las entidades territoriales, podría generar incumplimiento en los límites de gastos definidos en la Ley 617 del 2000.

Que de conformidad con las estimaciones efectuadas por la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre las posibles contracciones de los ingresos corrientes de los departamentos, municipios y distritos, se estima que el mayor impacto en las finanzas de las entidades territoriales se verá reflejado en los años 2020 y 2021, motivo por el cual las diferentes medidas que se adopten para aliviar este impacto deberán aplicarse durante tales vigencias.

Que el Gobierno Nacional emitió el Decreto 678 del 20 de mayo de 2020."Por 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"

Que en el artículo 7 del Decreto 678 del 20 de mayo de 2020 establece beneficios tributarios a los deudores, los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados.

Que es función del Alcalde Municipal adoptar esta legislación obligatoria de carácter nacional para ser aplicada en el municipio para beneficio de la entidad territorial y sus habitantes.

Por lo anterior, dispuso:

“ARTICULO PRIMERO .- Adoptar en su totalidad el artículo 7° del Decreto 678 del 20 de mayo de 2020 para que sea aplicado en la jurisdicción del Municipio de La Uvita-Boyacá según el siguiente contenido:

Artículo 7. Recuperación de cartera a favor de entidades territoriales. *Con el fin de que las entidades territoriales recuperen su cartera y generen mayor liquidez, así como la posibilidad de aliviar la situación económica de los deudores, los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados accederán a los siguientes beneficios en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago a la entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo:*

- *Hasta el 31 de octubre de 2020 se pagará el 80% del capital sin intereses ni sanciones.*
- *Entre el 1 de noviembre de 2020 y hasta el 31 diciembre se pagará el 90% del capital sin intereses ni sanciones.*
- *Entre el 1 de enero de 2021 y hasta el 31 de mayo de 2021 se pagará el 100% del capital sin intereses ni sanciones.*

Parágrafo 1. *Las medidas adoptadas en el presente artículo se extienden a aquellas obligaciones que se encuentren en discusión en sede administrativa y judicial, y su aplicación dará lugar a la terminación de los respectivos procesos.*

Parágrafo 2. *En los términos del Decreto 2106 de 2019, las entidades territoriales deberán habilitar medios de pago electrónicos que faciliten el acceso de los contribuyentes a las medidas adoptadas en este artículo.*

ARTICULO SEGUNDO.- *Facúltese a la Tesorería Municipal 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.*

ARTICULO TERCERO.- *El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de supromulgación y deroga las normas de igual o menor nivel jerárquico que le sean contrarias.”*

El Decreto Legislativo No. 678 de 20 de mayo de 2020 expedido por el Presidente de la República “Por 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” que fue adoptado por la entidad territorial, resolvió entre otras cosas:

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.*

Artículo 7. Recuperación de cartera a favor de entidades territoriales. *Con el fin de que las entidades territoriales recuperen su cartera y generen mayor liquidez, así; como la posibilidad de aliviar la situación económica de los deudores, los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados accederán a los siguientes beneficios en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago a la entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo:*

- *Hasta el 31 de octubre de 2020 se pagará el 80% del capital sin intereses ni sanciones.*
- *Entre el 1 de noviembre de 2020 y hasta el 31 diciembre se pagará el 90% del capital sin intereses ni sanciones.*
- *Entre el 1 de enero de 2021 y hasta el 31 de mayo de 2021 se pagará el 100% del capital sin intereses ni sanciones.*

Parágrafo 1. *Las medidas adoptadas en el presente artículo se extienden a aquellas obligaciones que se encuentren en discusión en sede administrativa y judicial, y su aplicación dará lugar a la terminación de los respectivos procesos.*

Parágrafo 2. *En los términos del Decreto 2106 de 2019, las entidades territoriales deberán habilitar medios de pago electrónicos que faciliten*

el acceso de los contribuyentes a las medidas adoptadas en este artículo.”

a. Sobre la adopción del artículo 7° del Decreto Legislativo 678 de 2020 (Artículo 1°):

Al hacer un ejercicio comparativo del decreto legislativo y el acto administrativo bajo examen, se evidencia la transcripción de la norma de orden nacional, así:

Decreto Legislativo 678 de 2020	Decreto No. 039 de 26 de mayo de 2020
<p>Artículo 7. Recuperación de cartera a favor de entidades territoriales. <u>Con el fin de que las entidades territoriales recuperen su cartera y generen mayor liquidez, así; como la posibilidad de aliviar la situación económica de los deudores, los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados accederán a los siguientes beneficios en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago a la entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Hasta el 31 de octubre de 2020 se pagará el 80% del capital sin intereses ni sanciones.</i> • <i>Entre el 1 de noviembre de 2020 y hasta el 31 diciembre se pagará el 90% del capital sin intereses ni sanciones.</i> • <i>Entre el 1 de enero de 2021 y hasta el 31 de mayo de 2021 se pagará el 100% del capital sin intereses ni sanciones.</i> <p>Parágrafo 1. Las medidas adoptadas en el presente artículo se extienden a</p>	<p>“ARTICULO PRIMERO .- <u>Adoptar en su totalidad el artículo 7° del Decreto 678 del 20 de mayo de 2020 para que sea aplicado en la jurisdicción del Municipio de La Uvita-Boyacá según el siguiente contenido:</u></p> <p>Artículo 7. Recuperación de cartera a favor de entidades territoriales. <u>Con el fin de que las entidades territoriales recuperen su cartera y generen mayor liquidez, así como la posibilidad de aliviar la situación económica de los deudores, los contribuyentes, responsables agentes retenedores y demás obligados accederán a los siguientes beneficios en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago a la entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Hasta el 31 de octubre de 2020 se pagará el 80% del capital sin intereses ni sanciones.</i> • <i>Entre el 1 de noviembre de 2020 y hasta el 31 diciembre se pagará el 90% del capital sin intereses ni sanciones.</i> • <i>Entre el 1 de enero de 2021 y hasta el 31 de mayo de 2021 se pagará el 100% del capital sin intereses ni sanciones.</i>

<p>aquellas obligaciones que se encuentren en discusión en sede administrativa y judicial, y su aplicación dará lugar a la terminación de los respectivos procesos.</p> <p>Parágrafo 2. <u>En los términos del Decreto 2106 de 2019</u>, las entidades territoriales deberán habilitar medios de pago electrónicos que faciliten el acceso de los contribuyentes a las medidas adoptadas en este artículo.”</p>	<p>Parágrafo 1. Las medidas adoptadas en el presente artículo se extienden a aquellas obligaciones que se encuentren en discusión en sede administrativa y judicial, y su aplicación dará lugar a la terminación de los respectivos procesos.</p> <p>Parágrafo 2. <u>En los términos del Decreto 2106 de 2019</u>, las entidades territoriales deberán habilitar medios de pago electrónicos que faciliten el acceso de los contribuyentes a las medidas adoptadas en este artículo.</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Como se observa, el decreto municipal bajo examen **no introduce ninguna modificación o disposición adicional a la prevista en el decreto legislativo**, sino que se limita a adoptar la norma de orden nacional para su debido cumplimiento a nivel territorial.

Ello, a juicio de la Sala no riñe con el principio de legalidad, en tanto lo que se dispone son unos beneficios en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago, máxime si el propósito es establecer medidas que morigeren el impacto del virus Covid-19 en todos los sectores de la economía y les permitan honrar sus obligaciones. Así lo sostuvo en decreto legislativo que sirvió de fundamento a la disposición analizada:

“Que el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 establece que los efectos económicos negativos sobre los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través, de medidas extraordinarias referidas a condonar o 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. “

Entonces, comoquiera que la medida atiende los principios de proporcionalidad y razonabilidad, en tanto se limitó a adoptar la disposición nacional para aquellos deudores en la jurisdicción del Municipio de La Uvita, la Sala declarará su legalidad en el entendido que no se trata de “las entidades territoriales” **sino del Municipio de La Uvita**; y se declarará la ilegalidad de

la expresión “a la entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo” contenida en el artículo 1º del decreto municipal, pues sin necesidad de mayores elucubraciones, es claro que el acto objeto de control no es un decreto legislativo, sino un decreto municipal y que si bien se adopta el decreto legislativo, no puede llegarse al extremo de afirmarse que el presente acto es un decreto legislativo que, además, se aplica a todas las entidades territoriales.

b. Sobre la orden de diferir el pago de obligaciones Tributarias:

El artículo 2º del Decreto Municipal 039 de 2020 estableció:

“ARTICULO SEGUNDO.- *Facúltese a la Tesorería Municipal 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.”*

Disposición que concuerda con el artículo 6º del decreto legislativo ya citado, el cual estableció:

“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.”*

Obsérvese que, en efecto, el decreto legislativo permitió que el pago de los tributos se difiriera hasta en doce cuotas mensuales sin intereses, teniendo como última cuota al mes de junio de 2021, facultad que recae en **los alcaldes y gobernadores.**

Se agregará que la facultad que se concede a la Tesorería, en estos casos, no avanza a considerarse una delegación pues la decisión de acoger para el municipio lo dispuesto en el decreto legislativo fue tomada por el alcalde en el

acto que se controla. Sencillamente, a juicio de esta Sala, se trata de una actividad de **carácter operativo a cargo del tesorero para que establezca los cronogramas de pago.**

c. Sobre los efectos del acto administrativo:

El artículo tercero del acto administrativo analizado, estableció:

“ARTICULO TERCERO.- El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de supromulgación y deroga las normas de igual o menor nivel jerárquico que le sean contrarias.”

Sobre este artículo, el verbo transitivo *promulgar* debe ser entendido como “Publicar algo solemnemente” y “**Publicar** formalmente una ley u otra disposición de la autoridad, a fin de que sea cumplida y hecha cumplir como obligatoria”⁷. Por ello, sin mayor esfuerzo se concluye que esta disposición no es contraria a derecho, en tanto se ajusta al artículo 65 de la Ley 1437 de 2011, el cual prevé que los actos administrativos de carácter general no son obligatorios **mientras no hayan sido publicados** en el diario oficial o en las gacetas territoriales, según el caso. Se declarará su legalidad.

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

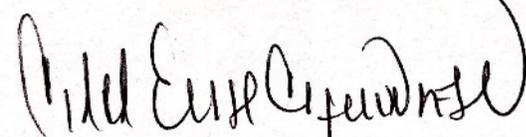
1. **Declarar la legalidad** del artículo **primero** del Decreto No. 039 de 26 de mayo de 2020 expedido por el alcalde del Municipio de La Uvita, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia, en el entendido que su aplicación se contrae a la jurisdicción del Municipio de La Uvita, excepto la expresión “a la entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo” que se declara ilegal.

⁷ Según el Diccionario de la Real Academia Española, link de consulta: <https://dle.rae.es/promulgar>

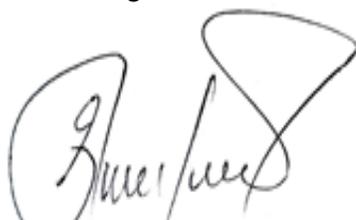
2. **Declarar la legalidad del artículo segundo del Decreto No. 039 de 26 de mayo de 2020 expedido por el alcalde del Municipio de La Uvita, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.**
3. **En firme esta providencia, archívese el expediente dejando las constancias de rigor.**

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

Notifíquese y Cúmplase,



CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ
Magistrada



FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS
Magistrado



ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado



JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado

*Medio de Control: Control inmediato de legalidad
Autoridad: Municipio de La Uvita
Expediente: 15001-23-33-000-2020-01584-00*

(AUSENTE CON PERMISO)

FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Luis Ernesto Arciniegas Triana', written over a horizontal line.

LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado

HOJA DE FIRMAS

*Medio de Control: Control inmediato de legalidad
Autoridad: Municipio de La Uvita
Expediente: 15001-23-33-000-2020-01584-00*