



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA PLENA
MAGISTRADO PONENTE: OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO

Tunja, 28 de agosto de 2020.

Expediente N°	15001-23-33-000-2020-01631-00
Medio de Control	Control inmediato de legalidad- Municipio de Tópaga
Acto objeto de estudio:	Decreto 058 de 8 de junio de 2020
Asunto	Sentencia de única instancia, declara legalidad parcial de decreto bajo estudio.

Procede la Sala Plena de Tribunal Administrativo de Boyacá, a efectuar el control inmediato de legalidad previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con el artículo 136 del C.P.A.C.A., respecto del Decreto No. 058 de 08 de junio de 2020 “*Por el cual se adoptan disposiciones contenidas en el Decreto nacional 678 de 2020 y se dictan otras disposiciones*”, expedido por el Alcalde del Municipio de Tópaga-Boyacá, previos los siguientes:

I. ANTECEDENTES

Acto sometido a control

1. El Alcalde del Municipio de Tópaga mediante Oficio del 07 de julio de 2020, remitió vía correo electrónico, copia del Decreto No. 058 de 08 de junio de 2020 para los efectos del control automático de legalidad que le compete realizar a la Sala Plena de esta Corporación.
2. La parte resolutive del decreto es del siguiente tenor:

“Decreto No. 058 de 08 de junio de 2020 “*Por el cual se adoptan disposiciones contenidas en el Decreto nacional 678 de 2020 y se dictan otras disposiciones*” (...).



DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO. FACULTAD PARA DIFERIR EL PAGO DE OBLIGACIONES TRIBUTARIAS. De conformidad con el artículo 6 del Decreto Legislativo 678 de 2020, durante el término de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno Nacional mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 se podrán diferir, previa solicitud del interesado, hasta en doce (12) cuotas mensuales, y sin intereses, el pago de los tributos de propiedad de la entidad territorial, teniendo como última cuota la correspondiente al mes de junio de 2021.

ARTÍCULO SEGUNDO. RECUPERACIÓN DE CARTERA. De conformidad con lo establecido en el artículo 7 del Decreto 678 de 2020, los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás responsables del pago de impuestos, tasas, contribuciones y multas municipales pendientes de pago al 20 de mayo de 2020 podrán cancelar dentro de los siguientes plazos y con las siguientes condiciones:

- 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 de 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.

Para el caso de procesos administrativos, posterior al pago del impuesto en el monto correspondiente, el contribuyente recibirá el auto de archivo del respectivo proceso y si se trata de un proceso en sede judicial se enviará la comunicación al despacho competente para terminar el proceso judicial.

Artículo tercero. Envíese el presente decreto al Ministerio del Interior y al Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá para lo pertinente.

Artículo cuarto. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias”.



Actuación procesal surtida

3. El despacho del Magistrado sustanciador, mediante auto del trece (13) de julio de 2020, avocó el conocimiento del Decreto No. 058 de 08 de junio de 2020, ordenando la fijación en lista por el término de diez (10) días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad de dicho acto; se ordenó correr traslado al Procurador delegado ante el Tribunal para que rindiera concepto; se ordenó comunicar al Alcalde del Municipio de Tópaga y se decretó la práctica de pruebas.

Intervenciones

Municipio de Tópaga

4. El Alcalde del **Municipio de Tópaga**, presentó informe respecto a las razones y justificaciones que fueron tenidas en cuenta a efectos de expedir el Decreto No. 058 de 08 de junio de 2020, argumentando al efecto que éste se fundamentó en el artículo sexto del Decreto 678 de 2020, optando el municipio porque los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás responsables del pago de impuestos, tasas, contribuciones y multas municipales pendientes de pago al 20 de mayo de 2020, logaran cancelar los valores adeudados con unas condiciones como descuentos en el pago a capital y/o indulto de intereses.

Indicó que el propósito de la alcaldía de Tópaga es mitigar la crisis, otorgando diferentes mecanismos de solución y contribuir a mitigar y afrontar los efectos producidos por el cese de actividades económicas y dichas medidas han sido proporcionales con la realidad.

Concepto del Ministerio Público



5. La Procuradora 121 Judicial II delegado ante el Tribunal, dentro del término procesal respectivo, emitió concepto dentro del control inmediato de legalidad del Decreto No. 058 de 08 de junio de 2020, solicitando decláralo ajustado a derecho, para lo cual expuso lo siguiente:

En primer lugar, indicó que el Decreto No. 058 de 08 de junio de 2020 fue proferido por autoridad competente, toda vez que fue expedido por el alcalde de Tópaga en desarrollo de los artículos 315 y 287 de la Constitución.

Adujo que en desarrollo del Decreto 637 de 2020, se expidió el Decreto 678 del 20 de mayo de 2020, facultando a los alcaldes para que durante el término de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno Nacional, 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, así mismo, definió los lineamientos para la recuperación de cartera, indicando que 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 accedan a beneficios en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago, medida extraordinaria bajo la cual fue expedido el Decreto 058 de 08 de junio de 2020.

En cuanto a la conexidad de la medida adoptada por el decreto bajo estudio, señaló el Ministerio Público que está relacionada con la disminución del ingreso básico de los colombianos, la estabilidad económica de los trabajadores y de las empresas, la afectación de la actividad económica de los trabajadores independientes, con posterioridad, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 461 de 2020 que en su artículo 2° facultó a los gobernadores y alcaldes para que pudieran reducir las tarifas de los impuestos de sus



entidades territoriales y las facultades del Decreto 678 del 20 de mayo de 2020.

Señaló que lo dispuesto por la Alcaldía en el Decreto Número 058 del 08 de junio de 2020, guarda relación de conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica, pues lo allí dispuesto hace parte de un conjunto de decisiones adoptadas por el Gobierno Nacional con la exclusiva finalidad de mitigar el impacto económico ocasionado por las medidas adoptadas para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19, por el cual se declaró la emergencia sanitaria.

Finalmente refirió que el Decreto Número 058 del 08 de junio de 2020, fue expedido con fundamento en el Decreto Legislativo 678 de 2020, otorgando plazos para el pago, permitiendo su pago en cuotas y dejando de percibir la entidad territorial los dineros que podría recaudar por los intereses generados por no cancelar en la fecha que en virtud del cumplimiento de los acuerdos municipales se habían establecido, es claro que la facultad excepcional no se encuentra en la forma del recaudo de los impuestos, sino en la reducción de los ingresos municipales al no percibir valor alguno de intereses por los plazos o cuotas que llegaran a pactarse, lo anterior como consecuencia de la declaratoria de la situación de la emergencia generada por el Coronavirus COVID-19.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

6. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, artículo 136, artículo 151 numeral 14 y 185 del C.P.A.C.A., corresponde a la Sala Plena del Tribunal Administrativo ejercer el 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.**

7. En el presente caso, el Decreto No. 058 de 08 de junio de 2020 fue expedido por el Alcalde del Municipio de Tópaga, como desarrollo del Decreto Legislativo 678 de 20 de mayo de 2020, razón por la cual es susceptible del control inmediato de legalidad por parte de éste Tribunal.

Problema jurídico

8. Corresponde a la Sala determinar si el Decreto No. 058 de 08 de junio de 2020, proferido por el alcalde del Municipio de Tópaga, a través del cual se adoptaron medidas para diferir el pago de obligaciones tributarias y de recuperación de cartera, se encuentra ajustado a la legalidad; esto es, que constituya una medida de carácter general, sea dictada en ejercicio de la función administrativa y, constituya desarrollo de decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

Tesis de la Sala.

9. La Sala declarará la ilegalidad del artículo primero del Decreto 058 de 8 de junio de 2020, a través del cual se dispuso diferir el pago de los tributos de propiedad del Municipio de Tópaga hasta en 12 cuotas mensuales, por cuanto se expidió cuando ya se había superado el término de vigencia del de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada a través del **Decreto 637 del 6 de mayo de 2020**, condición prevista en el artículo sexto del Decreto legislativo 678 de 2020.

A su turno, declarará la legalidad de los **artículo segundo, tercero y cuarto del Decreto 058 de 8 de junio de 2020**, proferido por el alcalde del Municipio de Tópaga, por cuanto constituye una medida de carácter general, dictada en ejercicio de la función administrativa y desarrolla de manera directa las previsiones que al efecto fueron



previstas en el Decreto Legislativo No. 678 de 2020, en lo que tiene que ver con las medidas para la recuperación de cartera para los deudores de impuestos, tasas y contribuciones municipales pendientes de pago al 20 de mayo de 2020 en el municipio, aunado a que la medida resulta ser proporcional y ajustada con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de emergencia.

Del control inmediato de legalidad-características

10. En primera medida ha de señalar la Sala que la Constitución Política de 1991, estableció de manera expresa tres Estados de excepción: el de guerra exterior (art. 212), el de conmoción interna (art. 213) y el Estado de emergencia (art. 215).

11. Puntualmente en lo que tiene que ver con el Estado de emergencia, bajo el cual se expidió el Decreto No. 058 de 08 de junio de 2020, tiene lugar por situaciones que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país y podrá ser declarado por el Presidente de la República, por periodos de 30 días que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario.

12. En lo que tiene que ver con la declaratoria del Estado de Emergencia, el artículo 46 de la Ley 137 de 1994 –Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción- dispuso:

“Artículo 46. Declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyen grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En el decreto declarativo el Gobierno deberá establecer la duración del Estado de Emergencia, que no podrá exceder de treinta días y convocará al Congreso, si no se haya reunido para los 10 días siguientes al vencimiento del término de dicho Estado.



De conformidad con la Constitución, en ningún caso, los Estados de Emergencia sumados podrán exceder de noventa días en el año calendario.

13. A su turno, el artículo 47 *ibídem* en lo que tiene que ver con la facultad del Gobierno para expedir decretos con fuerza de ley como consecuencia del Estado de Emergencia, señala lo siguiente:

“Artículo 47: Facultades. En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, **el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.**

Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado.

Parágrafo. Durante el Estado de Emergencia, el Gobierno podrá establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos 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”.
(Destacado por la Sala)

14. Como se advierte, a partir de la declaratoria del Estado de Emergencia, el Presidente de la República podrá dictar decretos con fuerza de ley orientados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; normas éstas últimas que, a su turno, pueden ser objeto de desarrollo o reglamentación por autoridades del orden nacional, así como por las entidades territoriales.

15. Precisamente en ese contexto, surge el denominado control inmediato de legalidad, que se erige como el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los Estados de Excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo. En efecto, en desarrollo del literal e) del artículo 152 de la Constitución, el legislador expidió la referida



Ley Estatutaria 137 de 1994, en cuyo artículo 20¹ consagró dicho control.

16. La Corte Constitucional² al ejercer el control previo de constitucionalidad de la referida disposición, precisó que el control inmediato de legalidad constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas y se constituye en una medida eficaz que busca impedir la aplicación de normas ilegales; a su turno, el Consejo de Estado³ ha señalado que la Ley 137 de 1994 pretendió instaurar un mecanismo de control 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.

17. A partir de la lectura del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con lo señalado tanto por la Corte Constitucional como por el Consejo de Estado, ha de señalarse 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 del lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o por el Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

18. Dicha norma estatutaria encuentra desarrollo en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, en donde se consagra el medio de control de “control inmediato de legalidad”, en los siguientes términos:

¹ “**Artículo 20. Control de legalidad.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y **como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad**, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición”.

² Corte Constitucional sentencia C- 179 del 13 de abril de 1994, Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz.

³ 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.



“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.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento”.

19. El control inmediato de legalidad, de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en consonancia con el referido artículo 136 del CPACA, tal como lo ha referido el Consejo de Estado, es un mecanismo de control a cargo de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los **actos administrativos de carácter general expedidos como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, de tal forma que se debe analizar la existencia de relación de conexidad** entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia⁴.

20. En este punto, en reciente providencia del 20 de mayo de 2020⁵, el Consejo de Estado en punto a los asuntos susceptibles del control inmediato de legalidad a la luz del artículo 136 del CPACA, señaló lo siguiente:

“De acuerdo con lo precedente, dado que se habilitó la posibilidad de que las personas accedan a la administración de justicia a través de los medios ordinarios para demandar los actos generales emanados de las

⁴ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO. Bogotá D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil diez (2010). Radicación numero: 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA).

⁵ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sala Especial de Decisión N.º 19. Consejero ponente: Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ. Bogotá, D. C., veinte (20) de mayo de dos mil veinte (2020). Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01958-00.



autoridades públicas (v. gr. nulidad simple), ha de entenderse que el control inmediato de legalidad consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, **procede frente las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», sin incluir a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, que no pendan directamente un decreto legislativo”.** (Destacado por la Sala)

21. Así las cosas, de acuerdo con las normas en cita, y conforme con la jurisprudencia del Consejo de Estado, el control inmediato de legalidad se encuentra sujeto al cumplimiento de los siguientes requisitos de procedibilidad: **i)** Que se trate de un acto de contenido general, abstracto e impersonal **ii)** Que el acto se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, luego de decretado el estado de excepción y **iii)** **que se trate de un acto que desarrolle o reglamente uno o más de los decretos legislativos** expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del Estado de excepción⁶.

22. Ahora bien, el examen de legalidad que se realiza en el marco del control inmediato de legalidad, conlleva confrontar el acto administrativo objeto de estudio con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994), el decreto de declaratoria del Estado de excepción, así como los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional en virtud de la autorización constitucional para legislar por vía excepcional⁷.

⁶ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS. Bogotá, cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012). Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA).

⁷ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO. Bogotá D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil diez (2010). Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA).



23. En este punto ha de señalarse que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido las características que identifican al control inmediato de legalidad previsto inicialmente en el referido artículo 20 de la Ley 137 de 1994, posteriormente consagrada en los artículos 136 y 185 del CPACA, así⁸:

- Es un proceso judicial, en tanta las mencionadas disposiciones otorgan competencia a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos legislativos.
- El control es automático e inmediato, en tanto una vez la autoridad competente expide el acto administrativo general, deberá enviarlo para que se ejerza el control correspondiente; en el evento en que la correspondiente autoridad dentro de las 48 horas siguientes a su expedición, no remita el acto, el Consejo de Estado o Tribunal Administrativo, según corresponda, deberá aprehender de oficio su estudio.
- Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.
- El control es integral y busca verificar i) la competencia de la autoridad que expidió el acto, ii) la conexidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, así como la realidad de los motivos, la adecuación a los fines y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis.

⁸ Al respecto pueden consultarse sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, Exp. 2002-0949-01, M.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, Exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, Exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, Exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.



24. Frente a esta última característica, esto es, la integralidad que se predica del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado ha precisado lo siguiente:

“(…) No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia. **Este control debe confrontar en primer lugar la normativa propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percatara de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad (…)**”⁹. (Destacado por la Sala)

- La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa, es decir sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.

25. Con fundamento en las anteriores consideraciones procede la Sala a abordar el estudio de legalidad del Decreto No. 058 de 08 de junio de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Tópaga-Boyacá, emitido en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Examen de legalidad del Decreto No.058 de 08 de junio de 2020

26. Tal como se anunció en precedencia, el estudio de legalidad del Decreto No. 058 de 08 de junio de 2020, comporta verificar *i)* la competencia de la autoridad que expidió el acto, así como los demás requisitos de forma y, *ii)* para luego de lo cual, analizar la conexidad y conformidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, así como la proporcionalidad de las medidas adoptadas (requisitos de fondo).

⁹ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo C.P. RUTH STELLA CORREA PALACIO Bogotá D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil diez (2010). Radicación numero: 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA).



Cumplimiento de los requisitos de forma

27. Competencia para expedir el acto: En el presente caso, el Decreto No. 058 de 08 de junio de 2020 por medio del cual se adoptaron medidas para diferir el pago de obligaciones tributarias y de recuperación de cartera, fue proferido por el Alcalde del Municipio de Tópaga, el cual de acuerdo con el numeral 3° del artículo 315 de la Constitución, el literal d) numeral 1° del artículo 91 de la Ley 136 de 1996 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012¹⁰, tiene competencia para dirigir la acción administrativa del municipio.

28. Desde el punto de vista formal, aunque se trate de formalidades no sustanciales, el acto administrativo bajo estudio cumple con los requisitos para su individualización como el número, la fecha, la identificación de las facultades que permiten su expedición, las consideraciones, el articulado, la firma de quien lo suscribe.

29. Lo anterior permite concluir que el acto sometido a control cumple a cabalidad con los requisitos de forma, que si bien no son sustanciales deben ser cumplidos por la autoridad que profiere el acto administrativo.

Cumplimiento de los requisitos de fondo

30. En el presente caso, el asunto puesto a consideración de la Sala corresponde al Decreto No. 058 de 08 de junio de 2020, *“Por el cual se adoptan disposiciones contenidas en el Decreto nacional 678 de 2020 y se dictan otras disposiciones”*, frente al cual a continuación, se procede a analizar su conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de emergencia, su conformidad con las

¹⁰ “Artículo 29. Modificar el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así: Artículo 91. Funciones. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes: (...).

d) En relación con la Administración Municipal: (...)

1. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente.”.



normas que le dan sustento, así como la proporcionalidad de las medidas adoptadas.

31. En efecto, el alcalde del Municipio de Tópaga a través del Decreto 058 de 08 de junio de 2020, dispuso de una parte diferir el pago de los tributos de propiedad de la entidad territorial hasta en 12 cuotas mensuales y de otra se adoptaron medidas para la recuperación de cartera para los deudores de impuestos, tasas y contribuciones municipales pendientes de pago al 20 de mayo de 2020. En efecto, **los artículos primero y segundo** del decreto bajo estudio dispusieron lo siguiente:

“Artículo primero: Facultad para diferir el pago de obligaciones tributarias. De conformidad con el artículo 6 del Decreto Legislativo 678 de 2020, durante el término de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno Nacional mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 se podrán diferir, previa solicitud del interesado, hasta en doce (12) cuotas mensuales, y sin intereses, el pago de los tributos de propiedad de la entidad territorial, teniendo como última cuota la correspondiente al mes de junio de 2021.

Artículo segundo. Recuperación de cartera. De conformidad con lo establecido en el artículo 7 del Decreto 678 de 2020, los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás responsables del pago de impuestos, tasas, contribuciones y multas municipales pendientes de pago al 20 de mayo de 2020 podrán cancelar dentro de los siguientes plazos y con las siguientes condiciones:

- 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 de 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.



Para el caso de procesos administrativos, posterior al pago del impuesto en el monto correspondiente, el contribuyente recibirá el auto de archivo del respectivo proceso y si se trata de un proceso en sede judicial se enviará la comunicación al despacho competente para terminar el proceso judicial”.

32. A efectos de adoptar las referidas medidas el alcalde del Municipio de Tópaga señaló lo siguiente:

“Que, a través del Decreto 637 de 2020 fue declarado nuevamente el estado de emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, y con ella se faculta al Gobierno Nacional a ejercer las facultades del artículo 215 de la Constitución principalmente adoptando medidas adicionales necesarias para conjurar a crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo disponer de operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.

Que, con fundamento en el Decreto 637 de 2020, el Gobierno Nacional expidió 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”** y el Decreto 688 de 2020 **“Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 637 de 2020”**.

Que en atención al artículo 6 del Decreto Ley 678 del 20 de mayo de 2020 se facultó a los 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” así mismo según su artículo 7 se señalan lineamientos para la recuperación de cartera a favor de las entidades territoriales pero buscando aliviar la situación de los deudores.

Que el Municipio de Tópaga opta por emplear la facultad excepcional entregada por el Gobierno Nacional a través de los Decretos Legislativos 678 de 2020, siendo coherentes con la política nacional de adopción de medidas que benefician a los ciudadanos y promueven a recuperación



económica debido a los lesivos efectos que ha dejado la pandemia”.
(Destacado por la Sala)

33. Como se advierte, a través del acto administrativo bajo estudio se dispuso diferir el pago de los tributos de propiedad de la entidad territorial hasta en 12 cuotas mensuales y se adoptaron medidas para la recuperación de cartera para los deudores de impuestos, tasas y contribuciones municipales pendientes de pago al 20 de mayo de 2020, ello bajo el amparo y como fundamento en los Decretos legislativos No. 637 de 6 de mayo de 2020 y No. 678 de 20 de mayo de 2020.

34. A este respecto en primer lugar, ha de señalarse que el Gobierno Nacional mediante el **Decreto No. 637 de 06 de mayo de 2020 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica** en todo el territorio nacional, por el término de 30 días, orientado a contener la expansión del brote de la enfermedad del coronavirus-COVID-19; dentro de las consideraciones para la adopción del Estado de emergencia, se indicó en lo pertinente para el asunto aquí estudiado, lo siguiente:

“Que debido a la necesidad de ampliar el aislamiento obligatorio han resultado insuficientes, aunque idóneas, las medidas tomadas para ayudar a las pequeñas y medianas empresas, lo que hace necesario tomar nuevas medidas legislativas para evitar una destrucción masiva del empleo, el cierre total de las empresas y el impacto negativo que ello conlleva en la economía del país, y que a futuro generarían un impacto incalculable en el sistema económico colombiano.

Que lo anterior evidencia al menor tres aspectos absolutamente significativos, novedosos, impensables e irresistibles: a) Una disminución nunca antes vista del Producto Interno Bruto en Colombia; b) la necesidad ineludible de un mayor gasto público, la disminución de los ingresos de la nación y en consecuencia un mayor déficit fiscal y c) una altísima incertidumbre sobre los efectos de la pandemia y su contención y mitigación, en el comportamiento económico del país (...).

Que estos hechos notorios e irresistibles para todos los habitantes del territorio nacional dan cuenta del creciente deterioro de la situación



económica y social actual que afecta de manera directa a los derechos de la inmensa mayoría de la población (...).

Que se deben tomar medidas adicionales en materia tributaria para afrontar la crisis”. (Destacado por la Sala)

35. La Corte Constitucional con ponencia del Magistrado Luis Guillermo Guerrero declaró la constitucionalidad del Decreto legislativo 637 de 2020, según da cuenta el boletín de prensa del 12 de agosto de 2020, publicado en la *página web* de la entidad, indicándose allí lo siguiente:

“La Corte encontró, por una parte, que algunos de los hechos presentados en este decreto fueron verificados y analizados por la Corte en la Sentencia C-145 de 2020. En otro segmento están los hechos que muestran cómo ha sido el comportamiento de la pandemia, sus proyecciones, la duración de las medidas básicas, y la incertidumbre existente en estas materias y cuál era la situación sanitaria al momento de dictarse este decreto y cómo había variado de manera significativa el número de casos confirmados y de personas fallecidas en Colombia y en el mundo. Finalmente aparecen los hechos que dan cuenta de la crisis económica y social causada por la pandemia y por las medidas sanitarias básicas para hacerle frente, entre las cuales se encuentran los relativos a la caída del crecimiento económico, a la disminución de las actividades productivas, en especial de las industriales y comerciales, con sus evidentes efectos en el empleo, y a la notoria disminución de los ingresos del Estado y al, también notorio, aumento de los gastos requeridos (...).

La Corte considera necesario destacar que la crisis generada por la pandemia COVID-19 tiene unas circunstancias que no pueden enmarcarse, ni en lo cuantitativo ni en lo cualitativo, dentro de lo que han sido, bajo la vigencia de la Constitución de 1991, las crisis que dieron lugar a declarar un estado de emergencia económica, social y ecológica. No sólo se trata de lo que en la Sentencia C-145 de 2020 se calificó como la crisis más grave en nuestra historia republicana, sino que, además, se trata de una crisis que no responde a las causas naturales y no naturales que generaron todas las crisis anteriores en vigencia de la Constitución (...).” (Destacado por la Sala)



36. Precisamente en desarrollo del decreto legislativo que dispuso el Estado de emergencia, el Gobierno Nacional a través del Decreto Legislativo 678 de 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”*, en los artículos sexto y séptimo, dispuso lo siguiente:

“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 séptimo. 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 de diciembre se pagará el 90% de 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”.

37. Dentro de las consideraciones expuestas por el Gobierno Nacional para la expedición del decreto legislativo en cita, se expuso lo siguiente:

“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 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.**

Que sobre esta materia se ha pronunciado la Corte Constitucional en sentencia C-060 de 2018, magistrada ponente Gloria Stella Ortiz Delgado, así:

"resultan prima facie inconstitucionales, en tanto son contrarias al deber constitucional de tributar y a los principios de equidad y justicia tributaria. No obstante, las mismas pueden ser excepcionalmente compatibles con la Carta Política, cuando superen un juicio estricto de proporcionalidad, en el que se demuestre que (i) la medida legislativa es imprescindible para cumplir con fines constitucionales imperiosos"



Que la crisis generada por la presencia del nuevo coronavirus COVID-19 en el territorio nacional ha impactado de manera negativa a todos los sectores de la economía nacional, ralentizando su desempeño y disminuyendo de manera significativa sus ingresos y la capacidad de pago de sus obligaciones laborales, comerciales y tributarias, por lo que **se hace necesario establecer medidas que morigeren dicho impacto y les permitan a los diferentes sectores honrar sus obligaciones.** (Destacado por la Sala)

38. De acuerdo con los **artículos sexto y séptimo del Decreto legislativo 678 de 20 de mayo de 2020**, fueron adoptadas dos medidas que aunque están referidas a la gestión tributaria de las entidades territoriales, resultan ser claramente diferenciadas, en tanto regulan dos supuestos de hechos distintos:

- De una parte, el artículo sexto, faculta a gobernadores y alcaldes para que difieran hasta en doce (12) cuotas mensuales y sin intereses, el pago de los tributos de propiedad de las entidades territoriales, teniendo como última cuota la correspondiente al mes de junio de 2021; **la adopción de dicha medida se condicionó a que fue tomada durante el término de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada a través del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, que se prolongó hasta el 6 de junio de 2020.**
- De otra parte, el artículo séptimo, con la finalidad de que las entidades territoriales recuperen su cartera y generen mayor liquidez, establece unos beneficios en favor de los deudores, contribuyentes, responsables, agentes retenedores en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago a la entrada en vigencia del Decreto legislativo, disponiéndose, dependiendo de las fechas de pago, un descuento en el capital adeudado, así como la no causación de intereses ni sanciones.

39. En el presente caso, el alcalde del Municipio de Tópaga a través del **artículo primero** del Decreto 058 de 8 de junio de 2020, ejerció



la facultada otorgada a los gobernadores y alcaldes prevista en el artículo 6° del Decreto legislativo 678 de 2020, en tanto dispuso, diferir a petición del interesado, **el pago de los tributos de propiedad de la entidad territorial, teniendo como última cuota la correspondiente al mes de junio de 2021.**

40. Sin embargo, advierte la Sala que la referida facultad fue ejercida por el alcalde del Municipio de Tópaga, por fuera del término previsto en el artículo sexto del **Decreto legislativo 678 de 2020**, el cual condicionó la legalidad de la misma, a que fuera adoptada durante el término de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada a través del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, el cual venció el 6 de junio de 2020, en tanto, la medida para diferir el pago de las obligaciones tributarias en el Municipio de Tópaga, sólo fueron tomadas el 8 de junio de 2020, esto es, por fuera del término.

41. En tal sentido, como quiera que el artículo primero del Decreto 058 de 8 de junio de 2020, a través del cual se dispuso diferir el pago de los tributos de propiedad del Municipio de Tópaga hasta en 12 cuotas mensuales, se expidió cuando ya se había superado el término de vigencia del de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada a través del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, razón por la cual, hay lugar a declarar su ilegalidad.

42. Ahora bien, en el **artículo segundo** del Decreto No. 058 de 8 de junio de 2020, el alcalde del Municipio de Tópaga, acogió en su integridad las medidas previstas en el artículo 7° del Decreto legislativo 678 de 2020, orientadas a establecer unos beneficios en favor de los deudores, contribuyentes, responsables, agentes retenedores en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago al 20 de mayo de 2020, con los siguientes plazos y condiciones:

- 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.

43. Como se observa a través del artículo séptimo del Decreto legislativo 678 de 2020, adoptado para el caso del Municipio de Tópaga a través del artículo segundo aquí estudiado, previó una amnistía tributaria, en tanto tales medidas, tienen lugar en una obligación tributaria referida a los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago al 20 de mayo de 2020. Frente a tales obligaciones tributarias, ya radicadas en cabeza de los contribuyentes, dependiendo de las fechas de pago, se fijó la condonación de un porcentaje del capital adeudado, así como la no causación de intereses ni sanciones.

44. A propósito de las amnistías tributarias, la jurisprudencia constitucional¹¹ define dicha figura como modalidades extintivas del deber fiscal, en la cual opera una condición o remisión de una obligación tributaria preexistente.

45. Ahora bien, tal como lo ha señalado la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la adopción de una amnistía tributaria es *per se* inconstitucional por cuanto comprometen, *prima facie*, los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria. Al respecto, en la referida sentencia C- 833 de 2013, se precisó lo siguiente:

“(…) ii) Las amnistías tributarias comprometen, prima facie, los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria, pues los incentivos previstos para que los contribuyentes incumplidos se pongan al día con el fisco pueden llegar a desequilibrar el reparto

¹¹ Sentencia C-804 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.



equitativo de las cargas públicas, en detrimento de quienes han satisfecho de manera completa y oportuna sus obligaciones¹².

iii) Si bien en el corto plazo las amnistías permiten alcanzar valiosos objetivos de política fiscal, en tanto facilitan el recaudo y amplían la base tributaria sin incurrir en los costos que generan los mecanismos de fiscalización y sanción, cuando se transforman en práctica constante pueden desestimular a los contribuyentes de cumplir a tiempo con sus obligaciones tributarias, ante la expectativa de aguardar hasta la próxima amnistía y así beneficiarse de un tratamiento fiscal más benigno del que se dispensa a quienes atendieron sus obligaciones puntualmente. La proliferación de este tipo de mecanismos puede conducir a que, en términos económicos, resulte irracional pagar a tiempo los impuestos.

iv) **De ahí que resulten inadmisibles las amnistías generalizadas y desprovistas de una justificación suficiente. Corresponde al legislador acreditar la existencia de una situación excepcional que amerite la adopción de este instrumento de política fiscal, como también aportar elementos que evidencien la idoneidad y necesidad, e igualmente que la afectación que de ella pueda derivarse para los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria se vea compensada por su contribución para superar la situación excepcional que se busca afrontar a través de la amnistía tributaria (...)**". (Destacado por la Sala)

46. En igual sentido, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que la validez constitucional de la amnistía tributaria, no puede fundamentarse en el logro de mayores ingresos fiscales o en el aumento de la eficiencia y eficacia del recaudo, sino que la misma debe sustentarse en una justificación que supere las condiciones de un juicio estricto de proporcionalidad. En tal sentido, se han declarado inconstitucionales amnistías que:

i) Resultaron genéricas al no fundarse en situaciones excepcionales y específicas para su adopción, de tal manera que terminan beneficiando a quienes han faltado a sus obligaciones tributarias respecto a aquellos contribuyentes que cumplieron a

¹² Sentencias C-511 de 1996 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-992 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil, SV. Marco Gerardo Monroy Cabra), C-1115 de 2001 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra), C-1114 de 2003 (MP. Jaime Córdoba Triviño, SV. Marco Gerardo Monroy Cabra y Rodrigo Escobar Gil, AV y SPV Manuel José Cepeda, SPV. Clara Inés Vargas Hernández).



tiempo con sus cargas fiscales, tal como se señaló en las sentencias C-511 de 1996, C-992 de 2001 y C-1114 de 2003, y ii) Previeron un tratamiento más favorable a los deudores morosos que no realizaron ningún esfuerzo para ponerse al día, como en el caso de la sentencia C- 1115 de 2001.

47. Como se advierte, para adoptar una amnistía tributaria, corresponde al legislador acreditar la existencia de una situación excepcional que justifique la utilización de dicho instrumento de política fiscal, circunstancia que, a juicio de la Sala, se encuentra ampliamente satisfecha en el presente asunto, en tanto, el artículo séptimo del Decreto 678 de 2020 acogido para el caso del Municipio de Tópaga, se fundó en la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

48. En efecto, tal como se indicó en precedencia, el Decreto legislativo 678 de 2020 fue proferido como desarrollo del Decreto No. 637 de 06 de mayo de 2020 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días, orientado a contener la expansión del brote de la enfermedad del coronavirus-COVID-19; allí se indicó que resultaba “necesario tomar nuevas medidas legislativas para evitar una destrucción masiva del empleo, el cierre total de las empresas y el impacto negativo que ello conlleva en la economía del país”, dentro de las que se incluyeron las de tipo tributario para afrontar la crisis.

49. En igual sentido, al momento de expedirse el Decreto Legislativo 678 de 20 de mayo de 2020, el Gobierno Nacional como legislador extraordinario, señaló que dados los efectos negativos generados por la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19 a los habitantes del territorio nacional resultaba necesaria la adopción 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; al respecto, se indicó que:



“Que la crisis generada por la presencia del nuevo coronavirus COVID-19 en el territorio nacional ha impactado de manera negativa a todos los sectores de la economía nacional, ralentizando su desempeño y disminuyendo de manera significativa sus ingresos y la capacidad de pago de sus obligaciones laborales, comerciales y tributarias, por lo que **se hace necesario establecer medidas que morigeren dicho impacto y les permitan a los diferentes sectores honrar sus obligaciones**”.
(Destacado por la Sala)

50. Así las cosas, encuentra la Sala que el artículo segundo del Decreto 058 de 8 de junio de 2020 a través del cual se acogió en su integridad el artículo séptimo del Decreto legislativo 678 de 2020, adoptando medidas para la recuperación de cartera para los deudores de impuestos, tasas y contribuciones municipales pendientes de pago al 20 de mayo de 2020 en el Municipio de Tópaga, resulta ser proporcional y ajustada a los motivos que le sirven de causa, ello por cuanto se está en presencia de una situación de absoluta anormalidad derivada de la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, que obligó a la declaratoria del Estado de emergencia, razón por la cual se declarará ajustado a la legalidad.

51. En igual sentido, puede observarse pronunciamiento de la Sala Plena de ésta Corporación en sentencia del 14 de agosto de 2020 con ponencia de la Dra. Clara Elisa Cifuentes Ortiz¹³, donde respecto a la aplicación del artículo séptimo del Decreto 678 de 2020, indicó lo siguiente:

“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

¹³ Tribunal Administrativo de Boyacá Sala Plena. M.P. Clara Elisa Cifuentes Ortiz. Expediente: 15001-23-33-000-2020-01584-00.



establecer medidas que morigeren el impacto del virus Covid-19 en todos los sectores de la economía y les permitan honrar sus obligaciones”.

52. Finalmente el **artículo cuarto** del Decreto 058 de 8 de junio de 2020 se ajusta a la legalidad en tanto dispone que dicha norma rige a partir de su publicación, tal como lo establece el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011, que dispone que la vigencia de un acto administrativo de carácter general es a partir de su publicación.

53. En suma, la Sala declarará la ilegalidad del artículo primero del Decreto 058 de 8 de junio de 2020, a través del cual se dispuso diferir el pago de los tributos de propiedad del Municipio de Tópaga hasta en 12 cuotas mensuales, por cuanto se expidió cuando ya se había superado el término de vigencia del de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada a través del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.

54. A su turno, declarará la legalidad de los artículo segundo, tercero y cuarto del Decreto 058 de 8 de junio de 2020, proferido por el alcalde del Municipio de Tópaga, por cuanto constituye una medida de carácter general, dictada en ejercicio de la función administrativa y desarrolla de manera directa las previsiones que al efecto fueron previstas en el Decreto Legislativo No. 678 de 2020, en lo que tiene que ver con las medidas para la recuperación de cartera para los deudores de impuestos, tasas y contribuciones municipales pendientes de pago al 20 de mayo de 2020 en el municipio, aunado a que la medida resulta ser proporcional y ajustada con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de emergencia.

55. Aunado a lo anterior, tal como se indicó en precedencia los efectos de la presente sentencia tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.



Expediente: 15001-23-33-000-2020-01631-00
Control inmediato de legalidad

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala Plena, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: DECLARAR la ilegalidad del artículo primero del Decreto No. 058 de 8 de junio de 2020, proferido por el alcalde del Municipio de Tópaga, “*Por el cual se adoptan disposiciones contenidas en el Decreto nacional 678 de 2020 y se dictan otras disposiciones*”.

SEGUNDO: DECLARAR la legalidad de los artículos segundo, tercero y cuarto del Decreto No. 058 de 8 de junio de 2020, proferido por el alcalde del Municipio de Tópaga, “*Por el cual se adoptan disposiciones contenidas en el Decreto nacional 678 de 2020 y se dictan otras disposiciones*”.

TERCERO: Notificar la presente providencia al Alcalde del Municipio de Tópaga-Boyacá, así como al Ministerio Público delegado ante éste despacho.

CUARTO: En firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el proceso, previas las anotaciones del caso.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.


ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado



Expediente: 15001-23-33-000-2020-01631-00
Control inmediato de legalidad

CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ
Magistrada.

FELIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS
Magistrado.

AUSENTE – CON PERMISO
LUIS ERNESTO ARCINIÉGAS TRIANA
Magistrado.

FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado.

JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado.