



Tribunal Administrativo de Boyacá

Sala Plena

Magistrada Ponente: Clara Elisa Cifuentes Ortiz

Tunja, octubre dos (2) de dos mil veinte. (2020)

Decreto No. 043 de 7 de julio de 2020

Medio de Control: Control inmediato de legalidad

Autoridad: **Municipio de Mongua**

Expediente: 15001-23-33-000-2020-01798-00

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 Mongua** remitió el **Decreto No. 043 de 7 de julio de 2020** por medio de mensaje de datos.

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

Mediante auto proferido el 19 de agosto de 2020, el Despacho resolvió, entre otras cosas, (i) avocar para control inmediato de legalidad en única instancia el **Decreto No. 043 de 7 de julio de 2020** expedido por el **alcalde del Municipio de Mongua** 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 Mongua (Archivo No. 9):

El Municipio de Mongua, a través de apoderado judicial, manifestó que, mediante el decreto bajo examen, se adoptó y desarrolló lo relacionado con los beneficios frente a impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago, de conformidad con el Decreto Legislativo 678 de 2020.

Que, de conformidad con la sentencia C-179 de 1994 proferida por la Corte Constitucional, el decreto cumple con los criterios de imposición de tributos y temporalidad, pues goza de legalidad hasta la culminación de la próxima vigencia fiscal.

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. Ministerio Público: Guardó silencio.

II. CONSIDERACIONES

Procede la Sala Plena a determinar la legalidad del Decreto No. 043 de 7 de julio de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE REGLAMENTA LA APLICACIÓN DE LO **BENEFICIOS EN RELACIÓN CON LOS IMPUESTOS, TASAS, CONTRIBUCIONES Y MULTAS PENDIENTES DE PAGO, DE CONFORMIDAD CON EL DECRETO LEGISLATIVO No. 678 DEL 20 DE MAYO DE 2020, EXPEDIDO POR EL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**" expedido por el alcalde del Municipio de Mongua.

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 fines 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,

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).

Medio de Control: Control inmediato de legalidad
Autoridad: Municipio de Mongua
Expediente: 15001-23-33-000-2020-01798-00

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.”

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:

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

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.

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

*“[...] **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 trascrita 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:

- 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 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

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.

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. 043 de 7 de julio de 2020 expedido por el alcalde del Municipio de Mongua, refirió los artículos 2, 209 y 287 de la Constitución Política y los Decretos 417 y 637 de 2020 y consideró:

“Que en el artículo 3, tanto del Decreto No. 417 del 17 de Marzo de 2020, como del 637 del 06 de mayo de 2020, se estableció que el Gobierno nacional adoptaría mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de los mismos decretos, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondría de las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.

Que mediante el Decreto No. 678 del 20 de mayo de 2020, el Presidente de la Republica a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, estableció las 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 mediante el artículo 7 del Decreto 678 del 20 de mayo de 2020, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, concedió unos beneficios con el objeto que las entidades públicas recuperaran la cartera a favor de entidades territoriales y con el fin de generen mayor liquidez, así como la posibilidad de aliviar la situación económica de los deudores, los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados.

Que es necesario que la Alcaldía Municipal de Mongua, regule los aspectos administrativos y procedimentales con el objeto de dar cumplimiento a los directrices del Gobierno Nacional en aras de aligerar la carga tributaria que se encuentre en mora, respecto de los gravámenes municipales, generando así una mayor liquidez para le Municipio.”

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 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.”

• **Artículo 1º:**

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. 043 de 7 de julio 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>	<p>ARTÍCULO PRIMERO: Aplicar los beneficios establecidos <u>en el artículo 7 del Decreto 678 del 20 de mayo de 2020</u>, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para los impuestos, multas y sanciones que debe aplicar el Municipio de Mangua- Boyacá, en los siguientes términos:</p> <table border="1" data-bbox="841 2083 1312 2145"> <thead> <tr> <th data-bbox="841 2083 984 2145">PLAZO</th> <th data-bbox="989 2083 1146 2145">BENEFICIO</th> <th data-bbox="1151 2083 1312 2145">CONDICIÓN</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td> </td> <td> </td> <td> </td> </tr> </tbody> </table>	PLAZO	BENEFICIO	CONDICIÓN			
PLAZO	BENEFICIO	CONDICIÓN					

<ul style="list-style-type: none"> 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. <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>	Hasta el 31 de octubre de 2020.	Sepagará el 80% del capital, sin intereses, ni sanciones.	Para impuesto predial unificado, industria y comercio, se aplicará solo a obligaciones que se encuentren vencidas hasta antes del 31 de diciembre de 2019.
	Entre el 01 de noviembre y 31 de diciembre de 2020.	Sepagará el 90% del capital, sin intereses, ni sanciones.	
	Entre el 01 de enero y 31 de mayo de 2021.	Se pagará el 100% del capital, sin intereses, ni sanciones	
<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 da lugar a la terminación de los respectivos procesos,</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 Mongua, la Sala declarará la legalidad del artículo 1º.

- **Artículo 2º:**

Este numeral, reguló lo relativo a la facturación y liquidación de las obligaciones en mora, respecto del impuesto predial y las modalidades de pago a saber: **(i)** pago total de la deuda y **(ii)** pago por vigencia:

“ARTÍCULO SEGUNDO Frente a la facturación y liquidación de las obligaciones en mora, respecto del impuesto predial, se deberán tener en cuenta las siguientes modalidades de pago:

a). PAGO TOTAL DE LA DEUDA: El pago total de la deuda se realizará mediante factura emitida por la Tesorería Municipal de Mongua, en la que se liquidaran las vigencias adeudadas del impuesto predial, aplicando el descuento a que hubiere lugar de acuerdo a la fecha de pago.

b). PAGO POR VIGENCIA: Esta se liquidará de conformidad a la solitud presentada por el contribuyente, el cual se realizará a través de factura emitida por la Tesorería Municipal de Mongua, donde se podrán liquidar una o varias vigencias, aplicando el descuento a que hubiere lugar de acuerdo a la fecha de pago.”

Frente a estas disposiciones, la Sala observa que únicamente se refiere a la expedición de la factura por parte de la Tesorería Municipal de Mongua para acceder a los descuentos de acuerdo a la fecha de pago. Comoquiera que se trata de la regulación para el pago, se declarará su legalidad.

- **Artículo 3º:**

Este numeral reguló solamente la facturación y liquidación de las obligaciones en mora respecto del impuesto de industria y comercio. Las modalidades de pago fueron: **(i)** contribuyentes con declaraciones no presentadas; **(ii)** contribuyentes morosos; **(iii)** liquidaciones oficiales y **(iii)** resolución sanción:

“ARTÍCULO TERCERO: Frente a la facturación y liquidación de las obligaciones en mora, respecto del impuesto de industria y comercio, se deberán tener en cuenta las siguientes modalidades de pago:

a). CONTRIBUYENTES CON DECLARACIONES NO PRESENTADAS: Los contribuyentes que a la fecha no hayan cumplido con la obligación de presentar sus declaraciones año gravable 2018, hacia atrás; podrán presentar sus declaraciones sin liquidar sanción, ni intereses y pagar el valor del impuesto aplicado, teniendo en cuenta el porcentaje establecido en el artículo 1 de este Decreto, y si realiza el pago

antes del 31 de mayo de 2021.

Si la liquidación se presenta sin pago, se deberá liquidar el 100% del impuesto sin sanción, ni intereses y se aplicará el descuento a que haya lugar en el momento de su pago, sin que este exceda del 31 de mayo de 2021. En todo caso las declaraciones se deben presentar hasta antes del 31 de julio de 2021.

*b). **CONTRIBUYENTES MOROSOS:** Los contribuyentes del impuesto de industria y comercio, que hayan presentado su declaración, pero no hayan realizado el pago; podrán liquidar su recibo de pago, aplicando el porcentaje de descuento a que tengan derecho.*

*c). **LIQUIDACIONES OFICIALES:** Los contribuyentes del impuesto de industria y comercio, que hayan sido notificados de liquidación oficial con impuesto a cargo, podrán liquidar recibo de pago aplicando el descuento vigente sobre el capital a la fecha de pago, sin sanción, ni intereses.*

*d). **RESOLUCIÓN SANCIÓN:** El contribuyente del impuesto de industria y comercio deberá liquidar mediante declaración el impuesto a cargo aplicando el porcentaje de descuento que tenga derecho a la fecha de pago, en caso de no haber impuesto a cargo deberá realizar solicitud de acogerse a los beneficios establecidos en el presente decreto.”*

Como se indicó, el decreto municipal desarrolla el artículo 7º del Decreto Legislativo 678 de 2020, concretamente, lo relacionado con la **recuperación de cartera a favor de entidades territoriales**. Así entonces, al revisar el contenido del artículo tercero, no encuentra la Sala que se tomen decisiones ajenas al decreto legislativo, por el contrario, se contrae a identificar cada una de las circunstancias en las que se pueden encontrar los deudores y establece la forma como procederán para los pagos.

En consecuencia, comoquiera que esta disposición no establece ninguna medida contraria al decreto legislativo que desarrolla, se declarará su legalidad.

- **Artículo 4º:**

En este artículo se dispuso:

*“ARTÍCULO CUARTO: **ACUERDOS DE PAGO VIGENTES:** para que se puedan aplicar lo benéficos establecidos en el presente Decreto a aquellos contribuyentes que, a la entrada en vigencia del mismo, hayan suscrito acuerdos de pago, respecto del impuesto predial e industria y comercio, deberán realizar solicitud ante la Tesorería Municipal de Mongua, indicando que dejan sin vigencia el acuerdo de pago. Una vez*

realizado el proceso, se determinará la deuda real del capital a la fecha de pago de la última cuota.”

Frente a este artículo, la Sala tampoco se encuentra reproche de legalidad pues, como se dijo respecto del artículo 4º, se limita a dar instrucciones sobre la solicitud ante la tesorería municipal para dejar sin vigencia el acuerdo de pago. Se declarará su legalidad.

- **Artículo 5º:**

“ARTÍCULO QUINTO: para el cumplimiento de los pagos establecidos en este Decreto. la Tesorería Municipal de Mongua, implementará las herramientas tecnológicas que permitan al contribuyente la generación de las facturas, declaraciones y recibos de pago, utilizando canales electrónicos.”

Se declarará la legalidad de este artículo, comoquiera que se contrae a cumplir el párrafo 2º del artículo 7º del D.L. 678 de 2020, es decir, a habilitar los medios de pago y demás escenarios electrónicos que permitan el acceso de los contribuyentes a los beneficios.

- **Artículo 6º:**

En este numeral el Alcalde Municipal de Mongua dispuso:

“ARTÍCULO SEXTO: En caso que los que los contribuyentes paguen valores adicionales a los que se dispone en el presente Decreto, se considera pago de lo debido y no habrá lugar a devoluciones.” (Subraya la Sala)

De este artículo llaman la atención dos circunstancias: primero, que si los contribuyentes **pagan valores adicionales** se considera **pago de lo debido** y, segundo, que **no habrá lugar a devoluciones**.

A juicio de la Sala, esta disposición resulta contraria al ordenamiento jurídico, toda vez que según el artículo 850 del Estatuto Tributario, los contribuyentes responsables que liquiden saldos en sus liquidaciones tributarias **podrán solicitar su devolución**, para ello, corresponde al jefe de la unidad de devoluciones o de la unidad de recaudo encargada de dicha función, proferir los actos para ordenar, rechazar o negar las devoluciones y compensaciones de los saldos a favor de las declaraciones tributarias **o pagos en exceso** (artículo 852).

Precisó la Sección Cuarta del Consejo de Estado en la sentencia proferida el 10 de febrero de 2003 en el proceso radicado con número 08001-23-31-000-1994-7624-01(12906) y con ponencia del Consejero Doctor Germán Ayala Mantilla que si “...la base gravable considerada para la liquidación del impuesto predial **excede de la oficialmente establecida**, resulta un saldo a favor de la sociedad demandante, por concepto de impuesto, **que debe ser reintegrado por parte el Municipio**, teniendo en cuenta la siguiente liquidación: (...)”

Así mismo, en la sentencia proferida el 16 de mayo de 2002 en el proceso radicado con el número 11001-03-27-000-2001-0113-01(11985) y ponencia de la Consejera Doctora María Inés Ortiz Barbosa, se indicó:

“En efecto, conforme al artículo 850 *ibidem* la devolución implica una carga legal para el sujeto pasivo y una acreencia para el activo. El primero, en este caso la administración, tiene una obligación que surge en tres casos, a saber: a) cuando los contribuyentes o responsables se liquidan saldos a favor, b) cuando existen pagos en exceso y c) cuando se paga lo no debido. Para los contribuyentes o responsables, por esos mismos hechos surge la mencionada acreencia la cual pueden hacer efectiva por el procedimiento establecido para el efecto, valga decir cuando se ejercita el derecho a su obtención.

(...)

En el caso de las deudas fiscales, la relación entre las dos figuras se justifica si se tiene en cuenta el objeto de la obligación tributaria sustancial (art. 1º E.T.) y el espíritu de justicia (art. 683 *ibidem*) pues el Estado no puede aspirar a que el contribuyente se le exija más de aquello con lo que la misma ley ha querido que coadyuve a las cargas públicas.”(Subraya la Sala)

Así se pronunció también el Consejo de Estado en la sentencia proferida el 6 de diciembre de 2006, radicación 25000-23-27-000-2002-01197-01(14443), Consejero Ponente Doctor Juan Ángel Palacio Hincapié⁷ y, más recientemente, en la sentencia

⁷ “Como ha señalado la Sala², existen tres eventos en los cuales pueden originarse saldos a favor que permitan al interesado ejercer el derecho a solicitarlos: en las declaraciones, en pagos en exceso y en pagos de lo no debido.

Los saldos a favor, como la expresión lo sugiere, corresponden a una cantidad resultante en beneficio del contribuyente y frente a la cual la ley ha previsto la posibilidad de utilizarla para cubrir deudas de otros impuestos o periodos (compensación) u obtener su reintegro (devolución), en ambos casos por tratarse de sumas cuya titularidad así lo permite.³

El artículo 850 del Estatuto Tributario otorga el derecho a los contribuyentes o responsables que liquiden saldos a favor en sus declaraciones tributarias, para que soliciten y obtengan su devolución. En el inciso segundo también dispuso la obligación de la administración tributaria de devolver oportunamente a los contribuyentes, “los pagos en exceso o de lo no debido, que éstos hayan efectuado por concepto de obligaciones tributarias y aduaneras, cualquiera que fuere el concepto del pago, siguiendo el mismo procedimiento que se aplica para las devoluciones de los saldos a favor.”

proferida el 28 de mayo de 2020 con ponencia del Doctor Milton Chaves García, radicación 68001-23-33-000-2015-01064-01(23488) en la que dijo:

*“El artículo 850 del E.T, aplicable a los municipios por mandato del artículo 59 de la Ley 788 de 2002, **dispone que los contribuyentes o responsables que liquiden saldos a favor en sus declaraciones pueden solicitar su devolución y que la administración debe devolver oportunamente a los contribuyentes, los pagos en exceso o de lo no debido, que hayan efectuado, cualquiera que sea el concepto del pago,** siguiendo el mismo procedimiento que se aplica para las devoluciones de los saldos a favor.”*

Así las cosas, si los contribuyentes pagan **valores adicionales** no puede considerarse pago de lo debido, ni mucho menos aceptarse que no hay lugar a devoluciones, pues ello comporta una carga que el ciudadano no debe soportar frente a la administración tributaria. Ello, aunado a que el Estatuto Tributario ha aceptado lo contrario, esto es, que cuando se presente un pago en exceso, el contribuyente pueda acudir a solicitar su devolución. **Se declarará la ilegalidad de esta disposición.**

- **Artículos 7º y 8º:**

Estos artículos ordenaron:

“ARTÍCULO SEPTIMO: Se ordena publicar para su difusión en las plataformas, redes y aplicaciones digitales con las que cuente el Municipio de Mongua, el presente Decreto.

ARTÍCULO OCTAVO: El presente Decreto debe enviarse de manera inmediata al Tribunal Administrativo de Boyacá, para la acción de control de legalidad establecido en el CPCA.”

La Sala no encuentra ninguna causal de ilegalidad que dé lugar a expulsar estas normas del ordenamiento jurídico, toda vez que se limita a ordenar la publicación del acto administrativo y remitirlo a este Tribunal para el control inmediato de legalidad, nada más. Se declararán legales.

- **Artículo 9º:**

En este se reguló la vigencia del acto administrativo así:

“ARTÍCULO NOVENO: El presente Decreto tiene efectos y cobra vigencia a partir de su expedición y deroga cualquier otro decreto que le sea contrario.”

El artículo 65 de la Ley 1437 de 2011 prevé que los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras **no hayan sido publicados** en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso.

Al respecto, la Sección Cuarta del Consejo de Estado en la sentencia proferida el 26 de febrero de 2015 con ponencia de la Consejera Doctora Martha Teresa Briceño de Valencia, en el proceso radicado con número 25000-23-27-000-2011-00268-01(20597), explicó que, “una vez proferido, el acto administrativo empieza a producir efectos después de su publicación o notificación, según sea este de carácter general o particular.” Así mismo, la Corte Constitucional en la sentencia C-957 de 1999 argumentó:

“En el caso de los actos contenidos en el artículo 8° de la ley 57 de 1985, subrogado parcialmente por el artículo 119 de la ley 489 de 1998⁸, es preciso señalar que por la naturaleza de los actos y normas allí enunciadas, como lo son los actos legislativos, las leyes y los actos administrativos del orden nacional o territorial, por ser generales, impersonales y abstractos, e involucrar el interés general, el legislador es exigente en determinar el momento a partir del cual inicia su vigencia. Y dada la trascendencia de los mismos, resulta pertinente condicionar la vigencia y oponibilidad del acto a la publicación del mismo en el diario o boletín oficial para asegurar los principios y derechos enunciados, lo cual como ya se anotó, no afecta la existencia y validez del acto legislativo, de la ley ni del acto administrativo. Lo cual, en criterio de la Corte, permite concluir que los preceptos que se examinan se encuentran ajustados y conformes al ordenamiento constitucional.”

Lo anterior, aunado a que desde la Ley 57 de 1985, reiterada por el artículo 379 del Decreto 1333 de 1986, Código de Régimen Municipal, se dispuso:

ARTÍCULO 1º. La Nación, los Departamentos y los Municipios incluirán en sus respectivos diarios, gacetas o boletines oficiales, todos los actos gubernamentales y administrativos que la opinión deba conocer para informarse sobre el manejo de los asuntos públicos y para ejercer eficaz control sobre la conducta de las autoridades, y los demás que según la ley deban publicarse para que produzcan efectos jurídicos.”

En ese sentido, si bien el decreto municipal existe y se presume legal desde su expedición, no puede entenderse que sus efectos se entiendan desde esta pues, de acuerdo con la ley y jurisprudencia, deviene indispensable su publicación en el diario oficial o gaceta municipal.

⁸ “Artículo 119.Publicación en el Diario Oficial. A partir de la vigencia de la presente ley, todos los siguientes actos deberán publicarse en el Diario Oficial: (...)”

Por lo anterior, se declarará legal el artículo bajo el entendido que surte efectos a partir de su publicación.

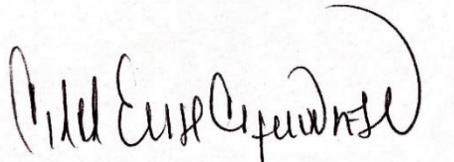
En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley

FALLA

- 1. Declarar la legalidad** de los artículos **primero a quinto, séptimo y octavo** del Decreto No. 043 de 7 de julio de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Mongua, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.
- 2. Declarar la ilegalidad** del artículo **sexto** del Decreto No. 043 de 7 de julio de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Mongua, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.
- 3. Declarar la legalidad del noveno** del Decreto No. 043 de 7 de julio de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Mongua, bajo el entendido que el acto administrativo surte efectos a partir de su publicación.
- 4. 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

Medio de Control: Control inmediato de legalidad
Autoridad: Municipio de Mongua
Expediente: 15001-23-33-000-2020-01798-00



FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS
Magistrado



ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado



JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado

Ausente con justificación
FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado



LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado

HOJA DE FIRMAS
Medio de Control: Control inmediato de legalidad
Autoridad: Municipio de Mongua
Expediente: 15001-23-33-000-2020-01630-00