



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

Magistrada Ponente: Dra. Beatriz Helena Escobar Rojas

Bogotá D.C., treinta (30) de noviembre de dos mil veinte (2020)

Asunto: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicado N°: 25000-23-15-000-2020-02371-00
Autoridad: ALCALDÍA DE MADRID (CUNDINAMARCA)
Norma: DECRETO 159 DEL 17 DE JUNIO DE 2020

Procede la Sala Plena de este Tribunal a dictar sentencia en el control inmediato de legalidad de la referencia con fundamento en lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

1.1. El Alcalde Municipal de Madrid (Cundinamarca) expidió el Decreto 159 del 17 de junio de 2020, “*POR MEDIO DEL CUAL SE DA APLICACIÓN AL DECRETO LEGISLATIVO 678 DEL 20 DE MAYO DE 2020 EN SUS ARTÍCULOS 6° Y 7° Y SE MODIFICAN LOS ACUERDOS NÚMEROS No. (sic) 001 Y 003 DE 2020 Y RESOLUCIÓN 001 DEL 30 DE MARZO DE 2020*”, cuya parte resolutive establece:

ARTÍCULO PRIMERO: El Municipio de Madrid da aplicación al Artículo 2 del Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo de 2020 en materia presupuestal. El cual indica:

“Artículo 2. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia presupuestal. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la

Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020."

ARTÍCULO SEGUNDO: Derógase el Ordinal Tercero del Parágrafo Transitorio del Acuerdo 003 de 2020.

PARÁGRAFO PRIMERO: Facultase (sic) a la Dirección de Rentas de la Secretaría de Hacienda, para diferir el pago. Al tenor del Artículo 6° del Decreto Legislativo No. 678 de 20 de mayo de 2020, los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado podrán diferir el pago del periodo gravable 2020, a partir de la entrada en vigencia del presente Decreto y hasta el 31 de diciembre de 2020, sin intereses de financiación, por la totalidad del impuesto, es decir, sin descuentos.

- Podrán pactar hasta seis (6) cuotas mensuales, sin que la última cuota exceda el mes de diciembre de 2020.

Quienes incumplan en el pago oportuno de las respectivas cuotas, se les generará intereses por mora.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Para efectos del presente artículo, los contribuyentes que no hayan accedido a los beneficios anteriormente enunciados, pago de contado o suscripción de un acuerdo de pago hasta el 31 de diciembre de 2020, se les liquidarán intereses moratorios a partir del 01 de enero de 2021.

PARÁGRAFO TERCERO: El no pago de intereses para la vigencia 2020, serán aplicados únicamente a los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado que se encuentren al día en el pago del impuesto de todas las vigencias anteriores. (sic)

PARÁGRAFO CUARTO: El hecho de no recibir la factura, cuenta de cobro o estado de cuenta del Impuesto Predial Unificado, no exime al contribuyente del pago respectivo y oportuno del mismo, así como de los intereses moratorios que se causen, en caso de pago extemporáneo.

ARTÍCULO TERCERO: Modifíquese transitoriamente el artículo Segundo. FECHAS DE PAGO, de la Resolución No. 001 de 2020, en consecuencia, la declaración y pago podrá hacerse, hasta el 31 de diciembre del año en curso.

PARÁGRAFO PRIMERO: FACULTAD PARA DIFERIR EL PAGO. Al tenor del Artículo 6° del Decreto Legislativo No. 678 de 20 de mayo de 2020, los contribuyentes del impuesto de industria y comercio y su Complementario de Avisos y Tableros podrán hacer acuerdo de pago del período gravable 2019, a partir de la entrada en vigencia del presente Decreto y hasta el 31 de diciembre de 2020, sin intereses de financiación, por la totalidad del impuesto.

Podrán pactar hasta seis (06) cuotas mensuales, sin que la última cuota exceda el mes de diciembre de 2020.

Quienes incumplan en el pago oportuno de las respectivas cuotas, se les generará intereses por mora.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Los contribuyentes del impuesto de industria y comercio podrán efectuar acuerdos de pago, cuando el monto a pagar sea como mínimo una cuantía de Seis Unidades de Valor Tributario (6 UVT); es decir, Doscientos Catorce Mil Pesos (\$214.000) m/cte.

PARÁGRAFO TERCERO: Para efectos del presente artículo, los contribuyentes que no hayan accedido a los beneficios anteriormente enunciados, pago de contado o suscripción de un acuerdo de pago hasta el 31 de diciembre de 2020, se les liquidará sanción de extemporaneidad e intereses moratorios a partir del 01 de enero de 2021.

ARTÍCULO CUARTO: RECUPERACIÓN DE CARTERA A FAVOR DEL MUNICIPIO DE MADRID. Modifíquese el Acuerdo 001 de 2020, al tenor del Artículo 7° del Decreto 678 de 20 de mayo de 2020, con el fin de recuperar cartera y generar mayor liquidez, así como aliviar la situación económica de los deudores, los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados, en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago a la entrada en vigencia del Decreto Legislativo, accederán a los siguientes beneficios, así:

- Hasta el 31 de octubre de 2020 se pagará el 80% del capital sin intereses ni sanciones.
- Entre el 1 de noviembre 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 PRIMERO: Las medidas adoptadas en el presente artículo se extienden a aquellas obligaciones que se encuentren en discusión en se administrativa y judicial, y su aplicación dará lugar a la terminación de los respectivos procesos.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Al tenor del Parágrafo Segundo del Artículo 7° del Decreto Legislativo 678, así como, del Decreto 2106 de 2019, el Municipio de Madrid tiene habilitados los medios de pago electrónicos para facilitar el acceso de los contribuyentes deudores.

PARÁGRAFO TERCERO: La aplicación de estos descuentos, según concepto, será: En Impuesto Predial para deudas del 2019 y

años anteriores; en Impuesto de Industria y Comercio para deudas de declaraciones tributarias de 2018 y años anteriores; en retenciones de Industria y Comercio, las deudas causadas hasta el 31 de diciembre de 2019. Para los demás conceptos según la periodicidad o fecha de causación, en todo caso, que haya sido antes de la entrada en vigencia del Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo de 2020.

PARÁGRAFO CUARTO: Las multas impuestas en el 2019 y años anteriores e incluso aquellas impuestas entre el 01 de enero y el 19 de mayo de 2020, que se encuentren pendientes de pago, podrán acceder a los descuentos contemplados en el presente artículo.

PARÁGRAFO QUINTO: Los pagos de sanciones e intereses por mora realizados por deudores, los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados, antes de la expedición del Decreto Legislativo 678 del presente hogaño, no serán susceptible de compensación, ni devolución.

ARTÍCULO SEXTO: Para acceder a los beneficios contemplados en el presente Decreto, los contribuyentes deberán realizar la solicitud ante la Secretaría de Hacienda, la cual dispondrá un formato para tal fin.

ARTÍCULO SÉPTIMO. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

En su parte motiva hace alusión a los artículos 2º, 209 y 315 de la Constitución Política; la Resolución 385 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, por medio de la cual se declaró la emergencia sanitaria en el país a causa de la pandemia; el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo del mismo año; los Decretos 457, 531, 593, 636, 637, 589 y 749 de 2020, por medio de los cuales se impartieron instrucciones en virtud de la pandemia del Covid-19 y del mantenimiento del orden público, los Acuerdos Municipales 001 del 24 de febrero y 003 del 31 de marzo de la presente anualidad, a través de los cuales se implementaron beneficios para el pago de las obligaciones tributarias y no tributarias en el Municipio de Madrid, y se adoptó el Estatuto de Rentas Municipal, respectivamente, y el Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo de 2020.

1.2. La copia del Decreto anterior fue allegada por correo electrónico a la Secretaría General de esta Corporación a fin de adelantar el trámite de control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 y 185 del CPACA. El asunto de la referencia fue asignado para su trámite al Despacho de la Magistrada Ponente.

1.3. Mediante auto del 5 de agosto de 2020 se dio inicio al trámite del control inmediato de legalidad de la referencia, se ordenó la fijación del asunto por el término de 10 días en la página web de la Rama Judicial, y se dispuso que una vez vencido tal término el Ministerio Público podía rendir concepto en un plazo igual.

Además, se requirió a la Alcaldía de Madrid para que allegara los antecedentes administrativos relacionados con la expedición del acto objeto de control, y se dispuso comunicar la providencia al Gobernador de Cundinamarca y al Ministerio del Interior, para que si a bien lo tuvieran se pronunciaran sobre el caso.

1.4. La publicación del auto de inicio del trámite del medio de control se efectuó a partir del 10 de agosto de 2020 en la página web de la rama judicial, sección "*MEDIDAS COVID19*"¹.

1.5. Mediante correo electrónico enviado el 12 de agosto de 2020 la Alcaldía de Madrid acreditó que dio cumplimiento a lo ordenado en el auto de 5 de agosto de la presente anualidad en el sentido de publicar el asunto en su página web². Así mismo, el 25 de agosto allegó por el mismo medio los antecedentes administrativos del acto objeto de control.

1 Véase: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/control-de-legalidad-tribunal-administrativo-de-cundinamarca-seccion-segunda/subseccion-f1>.

2 Véase: <http://www.madrid-cundinamarca.gov.co/noticias/aviso-tribunal-administrativo-de-cundinamarca-861390>.

1.6. El Ministerio Público, por medio de correo enviado el 8 de septiembre de 2020, allegó su concepto.

II. PRONUNCIAMIENTO DE LA AUTORIDAD MUNICIPAL

La Alcaldía de Madrid se pronunció sobre la legalidad del Decreto 159 de 2020 por medio de escrito allegado el 25 de agosto de 2020, a través del cual sostuvo que el acto se justifica legalmente por las siguientes razones:

- El Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 678 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”*.
- Los artículos 2º, 6º y 7º del aludido Decreto Legislativo dispusieron la posibilidad de que los representantes legales de las entidades territoriales realicen traslados presupuestales y expidan actos difiriendo pagos de obligaciones tributarias.
- De acuerdo con la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, para ejercer el control de legalidad debe efectuarse *“una revisión integral del acto administrativo, confrontando la norma con las demás que integran el ordenamiento jurídico”* que implica estudiar **(i)** la competencia para expedir el acto, **(ii)** cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, **(iii)** la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dan origen a su implantación y **(iv)** la proporcionalidad de las medidas que se adopten.

- En cuanto a la competencia y los requisitos de forma para expedir el acto administrativo, señaló que el artículo 93 de la Ley 136 de 1994 faculta a los Alcaldes para dictar decretos, resoluciones y órdenes necesarias para la ejecución de sus funciones, por lo que el Alcalde del Municipio de Madrid estaba facultado para expedir el Decreto 159 de 2020, como un acto administrativo de carácter general que no requería un trámite previo especial para su expedición.

- Con respecto al requisito de la conexidad con el Decreto Legislativo 678 de 2020, norma en la que se encuentra fundado el acto administrativo objeto de control de legalidad, y la proporcionalidad de las medidas, la apoderada del Municipio sostuvo que esta surge a partir de que el Gobierno Nacional expidió los Decretos Legislativos 417 y 637 de 2020, mediante los cuales se declaró un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, puesto que se hizo necesario permitir a las entidades territoriales efectuar operaciones presupuestales que permitieran enfrentar la emergencia.

En tal sentido, se permitió a los Alcaldes y Gobernadores alivianar la carga tributaria de los ciudadanos, otorgando amnistías que facilitaran el pago de los impuestos a las entidades territoriales para mitigar el impacto que generó la disminución de ingresos ocasionada con la pandemia.

- Asegura que las decisiones contenidas en el Decreto 159 de 2020, se refieren a: (i) la potestad extraordinaria de los Alcaldes para dictar normas en materia presupuestal, (ii) la facultad para diferir tributos territoriales hasta en 12 cuotas mensuales, sin exceder el mes de diciembre de 2020, (iii) la regulación de los requisitos y las

condiciones que deben cumplir los beneficiarios de lo diferimientos y (iv) la amnistía dispuesta por el Legislador.

Finalmente solicita que se declare que el Decreto 159 de 2020, emitido por el Alcalde de Madrid, está ajustado al ordenamiento jurídico.

III. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público hizo un recuento de las características del control inmediato de legalidad y sus requisitos formales. Adujo que el Decreto 159 de 2020 se trata de un acto de contenido general, dado que las medidas adoptadas no tienen un destinatario determinado y fue expedido en desarrollo de la función administrativa del Alcalde del Municipio de Madrid.

Refirió que el acto objeto de control inmediato de legalidad guarda relación de conexidad material con el Decreto Legislativo 678 de 2020 y por tanto, es susceptible del presente medio de control.

Sobre el articulado del acto hizo las siguientes consideraciones:

- El artículo 1º es inconexo con las medidas adoptadas, por cuanto a pesar de señalar que da aplicación al artículo 2º del Decreto 678 de 2020, no lo desarrolla ni lo aplica en las medidas adoptadas.
- En los artículos 2º y 3º fueron acogidas medidas por fuera de la competencia temporal de que trata el artículo 6º del Decreto Legislativo 678 de 2020, esto es, durante el término de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno Nacional a través del Decreto Legislativo 637 de 2020.

Lo anterior, al tener en cuenta que la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada solo tenía vigencia de 30 días calendario, es decir, hasta el 6 de junio de 2020 y el Decreto 159 fue expedido el 17 del mismo mes y año.

- Finalmente, en relación con los artículos 4º, 5º y 6º, consideró que habían sido proferidos en desarrollo del artículo 7º del Decreto Legislativo 678 de 2020 y por ello habría lugar a declarar su legalidad.

De esta manera, solicita declarar que no se ajustan al ordenamiento jurídico los artículos 1º, 2º y 3º del Decreto 159 de 2020, expedidos por la Alcaldía Municipal de Madrid (Cundinamarca) y que respecto a los artículos 4º, 5º, 6º del mismo decreto debería declararse su legalidad.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA

Se encuentra que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud -OMS calificó el brote de COVID-19 (Coronavirus) como una pandemia, situación por la cual el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional ante los primeros contagios que se detectaron en el país.

Con base en lo anterior, a través del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional declaró la emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días, con el fin de adoptar medidas extraordinarias de

orden sanitario, laboral, económico, presupuestal, entre otros, para prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia en el país.

Posteriormente a través del Decreto 637 del 06 de mayo de 2020, el Presidente de la REPÚBLICA nuevamente declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días.

En esa oportunidad el gobierno explicó lo siguiente:

[A] pesar de que en virtud del Decreto 417 de 2020 se tomaron medidas para atender los efectos adversos generados a la actividad productiva, procurando el mantenimiento del empleo y la economía, a la fecha se han presentado nuevas circunstancias, como es la necesidad de mantener el aislamiento social obligatorio y la imposibilidad de las empresas de seguir continuando su actividad comercial e industrial y por tanto continuar cumpliendo con las obligaciones y compromisos adquiridos con sus empleados y otras causas, lo que ha generado una disminución significativo en la actividad económica del país."

En desarrollo de lo anterior fue expedido el Decreto Legislativo 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"*

4.2. GENERALIDADES Y PROCEDENCIA DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994 establece el control inmediato de legalidad en el marco de los estados de excepción así:

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.

En iguales términos el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 estableció:

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.

Según las normas citadas, son tres los requisitos para que proceda el control inmediato de legalidad frente a actos administrativos, estos son i) que se trate de un acto administrativo de carácter general, y que este se haya expedido ii) en ejercicio de la función administrativa y iii) como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción³.

Ahora bien, con relación a la finalidad del control inmediato de legalidad, se encuentra que la H. Corte Constitucional en la sentencia C-179 de 1994, en la que declaró exequible el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, indicó que este *"constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales"*.

De igual forma resulta relevante señalar lo que la misma Alta Corporación indicó en la sentencia C-802 de 2002:

Los estados de excepción son regímenes especiales concebidos para situaciones de anomalía, pero se trata de regímenes concebidos al interior del derecho y no fuera de él. Es decir, todo estado de excepción es un régimen de jurisdicción. Precisamente por eso son objeto de una detenida regulación del constituyente y del legislador estatutario, pues de lo que se trata es de dotar al Estado de las especiales herramientas que requiere para la superación de la crisis

3 2020-01707 13 de mayo de 2020

por la que atraviesa pero de hacerlo sin renunciar a la capacidad de articulación social y de legitimación política propia del derecho. Ello explica que el decreto legislativo de declaratoria del estado de excepción y los decretos legislativos de desarrollo dictados con base en él sean objeto de un control automático de constitucionalidad y que los actos que reglamenten a éstos sean objeto de un control inmediato de legalidad.

En cuanto a las características de este mecanismo de control es preciso hacer referencia a lo que el H. Consejo de Estado indicó al respecto en providencia del 7 de mayo de 2020, No. de radicado 2020-01711 (CA)⁴:

(i) Recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa (esto es, aquella que no es formalmente legislativa ni judicial, y además se encuentra vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos⁵) que se adopten en desarrollo de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

(ii) Si se trata de medidas de carácter general emitidas por autoridades nacionales, la competencia es del Consejo de Estado, y si se trata de actos proferidos por autoridades territoriales, es de los respectivos tribunales administrativos.

(iii) Para que se lleve a cabo el control inmediato no es necesario que el acto juzgado haya sido publicado, basta con su expedición.

(iv) No es necesario que alguien ejerza el derecho de acción, toda vez que el medio de control tiene carácter automático e inmediato. Por ello, es obligación de la autoridad administrativa que profiere la medida de carácter general, enviarla en un plazo de 48 horas a partir de su expedición, y si no lo hace, la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede asumir su control oficioso.

(v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia⁶ o declarada su nulidad.

(vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta.

Igualmente, ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, pues también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de

4 Véase también la sentencia proferida el 11 de mayo de 2020, No. de radicado 11001-03-15-000-2020-00944-00.

5 Alberto Montaña Plata, Fundamentos de Derecho administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100 (Referencia de la providencia citada).

6 CPACA, art. 234 (...) [Referencia de la providencia citada].

proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas.

(vii) No obstante que el decreto legislativo, con fundamento en el cual se expidió la medida de carácter general, hubiere sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe ejercer el control inmediato que le asigna la ley, con el fin de establecer la legalidad de la medida durante el tiempo que produjo sus efectos.

(viii) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control inmediato⁷.

4.3. DEL DECRETO LEGISLATIVO 678 DEL 20 DE MAYO DE 2020

El Presidente de la REPÚBLICA, en *“ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 637 del 06 de mayo de 2020”* profirió el Decreto Legislativo 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”*.

Lo anterior como respuesta a la situación ocasionada por la pandemia covid -19, en todas las actividades económicas del país.

En efecto, a juicio del Presidente de la República los efectos económicos a causa de la pandemia sobre los habitantes del territorio nacional requerían ser atendidos a través de medidas

⁷ Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA), nov. 23/2010 (Referencia de la providencia citada).

extraordinarias tendientes a aliviar las obligaciones tributarias, entre otras, dada la disminución de los ingresos "(...) y la capacidad de pago de sus obligaciones laborales, comerciales y tributarias".

Así, sostuvo que ante la afectación de las diversas actividades económicas, se hacía necesaria una modificación normativa de orden temporal que permitiera a las entidades territoriales efectuar las operaciones tributarias, presupuestales y financieras que resultaran necesarias para enfrentar la emergencia sanitaria, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 1. FACULTADES A LOS GOBERNADORES Y ALCALDES PARA REORIENTAR RENTAS DE DESTINACIÓN ESPECÍFICA Y MODIFICAR EL PRESUPUESTO. Los gobernadores y alcaldes tendrán la facultad para reorientar rentas de destinación específica para financiar gastos de funcionamiento de la respectiva entidad territorial, sin perjuicio de las normas vigentes sobre la materia.

Para los mismos fines previstos en el inciso anterior, se pueden reorientar recursos ' del balance, excedentes financieros y utilidades que no estén constituidos por rentas cuya destinación específica haya sido determinada por la Constitución Política.

Parágrafo 1º. Durante el término en que se aplique la reorientación de las rentas, que no podrá exceder del 31 de diciembre de 2021, dichas rentas no computarán dentro de los ingresos corrientes de libre destinación ni en los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales.

ARTÍCULO 2. FACULTAD DE LOS GOBERNADORES Y ALCALDES EN MATERIA PRESUPUESTAL. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.

ARTÍCULO 6. FACULTAD PARA DIFERIR EL PAGO DE OBLIGACIONES TRIBUTARIAS. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que, durante el término de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno Nacional mediante Decreto: 637 del 6 de mayo de 2020 difieran hasta en doce (12) cuotas mensuales, y sin intereses, el pago de los tributos de propiedad de sus entidades territoriales, teniendo como última cuota la correspondiente al mes de junio de 2021.

ARTÍCULO 7. RECUPERACIÓN DE CARTERA A FAVOR DE ENTIDADES

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

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

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

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

De acuerdo con el Comunicado de Prensa No. 43 del 15 y 16 de octubre de 2020, la H. Corte Constitucional mediante de la sentencia C-448 de 2020 realizó el control de legalidad del Decreto 678 del 20 de mayo de 2020, a través de la cual resolvió declarar la exequibilidad del mismo, salvo los artículos 6° y 7° los cuales declaró inexecutable *“tras verificar que las estrategias de recaudo tributario de que trataban dichas disposiciones pertenecían al fuero de autonomía de las respectivas entidades territoriales, por lo que ambos artículos reprobaban los juicios de necesidad y de no contradicción con la Constitución”*⁸.

Ahora bien, el artículo 45 de la Ley 270 de 1996 establece:

ARTÍCULO 45. REGLAS SOBRE LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS PROFERIDAS EN DESARROLLO DEL CONTROL JUDICIAL DE

⁸ Página web: www.corteconstitucional.gov.co “Comunicado No. 43 del 15 y 16 de octubre de 2020-Sustitutivo.pdf.

CONSTITUCIONALIDAD. Las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario.

En la sentencia SU-037 de 2019, la H. Corte Constitucional indicó sobre los efectos de sus sentencias de inexecutable lo siguiente:

Así las cosas, en la actualidad, por regla general y salvo que se indique expresamente algo diferente en el fallo, la declaratoria de inexecutable de una disposición tiene efectos hacia futuro (*ex nunc*) y esto, según lo ha explicado esta Corte, encuentra sustento en los principios de seguridad jurídica y democrático, los cuales implican “*la presunción de constitucionalidad de las normas que integran el sistema jurídico*” mientras ella no sea desvirtuada por este Tribunal en una providencia con fuerza *erga omnes*, luego de surtirse un proceso de constitucionalidad abstracta⁹.

5.6. En este orden de ideas, cuando esta Corporación declara la inconstitucionalidad de una norma sin retrotraer los efectos de su determinación, **convalida de contera las situaciones jurídicas consolidadas a su amparo entre el instante en el que entró en vigencia y la fecha de la sentencia**, pues las actuaciones adelantadas en ese lapso, en principio, se reputan como legítimas por haber sido ejecutadas en consonancia con el derecho positivo vigente¹⁰ (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Ahora, de acuerdo con la información registrada en el sistema de consulta de procesos de la página web de la H. Corte Constitucional, se tiene que la sentencia C-448 de 2020 no se ha notificado oficialmente, por lo que a la fecha solo se tiene conocimiento del referido comunicado de prensa.

En este punto es importante mencionar que el H. Consejo de Estado, en providencia del 23 de agosto de 2018, No. de radicado 52001-23-31-000-2011-00002-01¹¹, hizo alusión al hecho de que desaparezcan los fundamentos de hecho o de derecho de un acto administrativo, así:

⁹ Cfr. Sentencias C-037 de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) y C-280 de 2014 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez) [...] [Referencia del fallo en cita].

¹⁰ En esta línea argumentativa, esta Corporación en la Sentencia C-387 de 1997 (M.P. Fabio Morón Díaz), en la que declaró la executable del Acto Legislativo 02 de 1995 a pesar de que había sido tramitado en su primer debate en comisiones conjuntas de Senado y Cámara de Representantes cuando ello no está permitido por la Carta Política (...) [Referencia del fallo en cita].

¹¹ Véase también la sentencia dictada el 26 de septiembre de 2019 por la misma Alta Corporación, No. de radicado 11001-03-24-000-2003-00321-01.

(...) [N]o pasa por alto la Sala que la desaparición de los fundamentos de hecho o de derecho de un acto administrativo genera la pérdida de su fuerza ejecutoria, conforme lo establece el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo.

Esta pérdida de fuerza ejecutoria es lo que se denomina comúnmente como la teoría del decaimiento del acto administrativo; este fenómeno jurídico ocurre por ministerio de la ley e impide que el acto siga surtiendo efectos jurídicos.

Con ocasión del estudio de esta figura, el Consejo de Estado ha sostenido que el decaimiento de un acto no impide un juicio de legalidad sobre el mismo:

“Esta Corporación ha sostenido mayoritariamente que la figura del decaimiento del acto administrativo no impide el juicio de legalidad del mismo, en tanto éste debe realizarse según las circunstancias vigentes al momento de su expedición y habida consideración de que el decaimiento sólo opera hacia el futuro, en tanto la desaparición del fundamento jurídico del acto no afecta su validez”¹².

Esta diferenciación también tiene sustento en que las dos figuras parten de supuestos distintos: mientras la pérdida de fuerza ejecutoria del acto se restringe al acaecimiento de las causales contenidas en la ley, las cuales son ajenas a la formación misma del acto, el juicio de nulidad versa sobre la convergencia de los elementos para la validez del mismo, en el momento mismo de su expedición¹³.

Como quiera que la pérdida de fuerza ejecutoria opera sobre la eficacia del acto, es decir, su capacidad de producir efectos jurídicos, y no sobre los requisitos de validez del mismo, nada obsta para que el juez se pronuncie sobre estos últimos, los cuales estructuran el juicio de nulidad que efectúa el juez natural del acto.

En ese sentido, conforme con el criterio del H. Consejo de Estado, la Sala Plena de esta Corporación tiene competencia para pronunciarse sobre los requisitos de validez de los actos administrativos puestos a consideración para efectuar el control inmediato de legalidad, aún cuando sobre estos haya operado el decaimiento o pérdida de fuerza de ejecutoria con ocasión de la declaratoria de inexecutable de los

¹² *Ibíd* (Referencia del fallo en cita).

¹³ *“En ese orden de ideas, se debe entender que la convergencia del sujeto, objeto, causa, fin y forma en la configuración del acto administrativo, permite establecer que efectivamente el acto existe, y por lo mismo, ante la ausencia o vicio de alguno de esos elementos esenciales, la consecuencia será la nulidad del acto jurídico, situación en la cual realmente, se ve comprometida su validez”*. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia de 30 de octubre de 2015, expediente 2500023410002015005430. Consejero ponente Alberto Yepes Barreiro (Referencia del fallo en cita).

fundamentos legales que le sirvieron como sustento por parte de la H. Corte Constitucional.

Se reitera, en el presente asunto, la Alta Corporación Constitucional no ha efectuado la publicación oficial de la sentencia C-448 de 2020, además, únicamente se declaró la inexecutable de los artículos 6° y 7°, por lo que en principio solo afectaría parte del Decreto 159 del 17 de junio de 2020, proferido por el Alcalde de Madrid.

Además, si en gracia de discusión se afirmara que la sentencia C-448 de 2020 ya está debidamente notificada, esto no implicaría la configuración de una causal de nulidad que invalide lo pertinente en dicho Acuerdo Municipal de Madrid por el tiempo en que estuvo vigente, ni tampoco implicaría que haya operado la nulidad por consecuencia¹⁴, frente a los artículos declarados inexecutable. En ese sentido procede analizar la legalidad del acto por dicho interregno, máxime porque de la publicación en el diario oficial no se tiene certeza sobre los efectos de la sentencia de constitucionalidad de la H. Corte.

4.4. ANÁLISIS DE LEGALIDAD DEL DECRETO 159 DEL 17 DE JUNIO DE 2020

De conformidad con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, el control de legalidad se ejerce sobre 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.

En ese sentido, es importante precisar que mediante el Decreto Legislativo 678 de 2020, se facultó a los alcaldes para que, entre otras cosas, adoptaran las medidas necesarias para enfrentar la crisis en materias tributaria y presupuestal de las entidades territoriales.

¹⁴ Véase la providencia dictada el 7 de junio de 2016 por la Sala 14 Especial de Decisión del H. Consejo de Estado, No. de radicado 2004-01662,

En el presente caso el control inmediato de legalidad es procedente por cuanto el Decreto 159 del 17 de junio de 2020 es un acto administrativo de carácter general, expedido por el Alcalde Municipal de Madrid (Cundinamarca) y, de acuerdo con sus fundamentos, en desarrollo del Decreto Legislativo 678 de 2020.

Además, esta Corporación es competente para conocer dicho control en única instancia de conformidad con lo establecido en el artículo 151 del CPACA, numeral 14¹⁵, pues se trata de un acto administrativo general expedido por una autoridad del orden municipal del Departamento de Cundinamarca, frente al cual el Tribunal ejerce su jurisdicción.

Ahora bien, frente al asunto regulado, la Constitución Política establece lo siguiente:

ARTÍCULO 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. **Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.**
4. Participar en las rentas nacionales.

Por su parte el artículo 313 de la Constitución Política señala:

ARTÍCULO 313. Corresponde a los concejos:

(...)

15 **ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA.** Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:
(...)

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

4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.

5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

(...).

Lo anterior da cuenta de que en ejercicio de la autonomía que gozan las entidades territoriales, es potestad exclusiva de los Concejos Municipales eliminar tributos, ordenar exenciones y establecer los sistemas de recaudo de estos impuestos locales, siempre y cuando no estén en contravía con la Constitución y la Ley.

Con fundamento en lo anterior el Concejo Municipal de Madrid expidió el Acuerdo No. 018 del 14 de diciembre de 2016 “*POR EL CUAL SE ESTABLECE EL ESTATUTO DE RENTAS DEL MUNICIPIO DE MADRID*”, en el que señaló como principios rectores, entre otros, los siguientes:

ARTÍCULO 1. AUTONOMÍA. El municipio de Madrid, goza de autonomía para el establecimiento de los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, dentro de los límites de la Constitución y la ley.

ARTÍCULO 5. IMPOSICIÓN DE TRIBUTOS. En tiempos de paz solamente el congreso, las asambleas departamentales y los consejos municipales podrán imponer contribuciones fiscales y parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas de los impuestos.

Corresponde al Concejo Municipal, de conformidad con la Constitución y la ley, establecer reformar o eliminar tributos, impuestos y sobretasas; ordenar exenciones tributarias y establecer sistemas de retención y anticipos con el fin de garantizar el efectivo recaudo de aquellos.

Posteriormente, a través del Acuerdo 003 del 31 de marzo de 2020, adicionó la norma en mención en el sentido de establecer la forma como debía efectuarse el pago del impuesto en el año 2020 y los respectivos descuentos que aplicarían.

Por su parte, el Gobierno Nacional a través del Decreto Legislativo 678 decidió crear temporalmente, “*en el marco de la Emergencia*

Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020", normas que permitieran de forma excepcional a los alcaldes y gobernadores, en virtud del artículo 215 constitucional, ejercer una gestión tributaria, financiera y presupuestal acorde con las necesidades generadas por la pandemia. Además, concedió una serie de beneficios en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago al 20 de mayo de 2020.

Bajo este panorama, en el presente asunto el Alcalde del Municipio de Madrid decidió hacer uso de la facultad conferida por el aludido Decreto Legislativo para diferir las obligaciones tributarias de los contribuyentes, otorgándoles mayores beneficios a los deudores y estipulando como plazo para el pago el 31 mayo de 2020.

Ahora, expuesto lo anterior, y precisando que el Decreto 159 de 2020 expedido por el Alcalde de Madrid no tiene numeral 5° en la parte resolutive, se procederá efectuar el análisis de fondo del acto administrativo general objeto de control de acuerdo con lo siguiente:

- Análisis del artículo 1° del Decreto 159 de 17 de junio de 2020

En el artículo 1°, el Alcalde de Madrid afirmó que a través del decreto en mención daría aplicación al artículo 2° del Decreto Legislativo 678 de 2020, expedido por el Gobierno Nacional.

La norma invocada se transcribe a continuación:

ARTÍCULO 2. FACULTAD DE LOS GOBERNADORES Y ALCALDES EN MATERIA PRESUPUESTAL. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.

Nótese que en dicho artículo no se menciona ninguno de los aspectos que fueron desarrollados en los demás artículos del Decreto 159, esto es, con respecto a la (i) facultad otorgada a los Gobernadores y Alcaldes, para que en el término de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada el 6 de mayo de 2020, difirieran hasta por 12 cuotas mensuales y sin intereses, el pago de los tributos de propiedad de las entidades territoriales, (ii) los beneficios tributarios a los cuales podrían acceder los deudores, contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados, a fin de que las entidades territoriales recuperen su cartera y generen mayor liquidez y (iii) el hecho de que las medidas adoptadas serían extendidas a las obligaciones que se encuentren en discusión en sede administrativa y judicial.

La H. Corte Constitucional ha resaltado la importancia de la conexidad material en los siguientes términos¹⁶:

Para la Corte la validez de las medidas legislativas de desarrollo que se expidan dependerá ab initio de que satisfagan las exigencias propias del artículo 215 de la Constitución, esto es, que estén destinadas exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, además que se refieran a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia. De este modo, las medidas legislativas de desarrollo que se profieran, además de estar dirigidas de manera exclusiva a solucionar la crisis y a evitar la extensión de sus efectos, **deben respetar el criterio de conexidad material con el decreto declaratorio del estado de emergencia.** Adicionalmente, las medidas legislativas de desarrollo deben cumplir los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, legalidad y no discriminación; entre otros, como se ha explicado.

De acuerdo con la cita anterior, el artículo primero del Decreto 159 del 17 de junio de 2020, proferido por el Alcalde de Madrid, carece de validez en tanto no existe conexidad entre el Decreto Legislativo citado como fundamento y la norma desarrollada, razón por la cual, al no haber unidad de materia, debe declararse su nulidad.

¹⁶ Sentencia C-145 de 2020. Corte Constitucional. Magistrado Ponente Dr. JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS.

- Análisis de los artículos 2° y 3° del Decreto 159 de 17 de junio de 2020

El **artículo 2°** del Decreto 159 deroga el numeral 3° del parágrafo transitorio del Acuerdo 003 de 2020, que decía:

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Los contribuyentes del impuesto Predial unificado podrán pagar el impuesto Predial unificado, solo para la vigencia fiscal del año 2020 de la siguiente manera

- Concédase un descuento del 10% a todos aquellos contribuyentes que cancelen su impuesto Predial, hasta el último día hábil del mes de mayo de 2020.

- Concédase un descuento del 5% a todos aquellos contribuyentes que cancelen su impuesto Predial, hasta el último día hábil del mes de junio del año 2020.

- **Estos descuentos aplican ÚNICAMENTE para el ÚLTIMO año en curso y que se encuentren al día el impuesto Predial, hasta el año 2019. Es decir, quienes estén al día en el pago del impuesto.**

Así mismo, el mencionado artículo 2° del Decreto 159 de 2020 adicionó el Acuerdo No. 018 del 14 de diciembre de 2016, a través del cual se estableció la forma como los contribuyentes deberían efectuar los pagos del impuesto predial durante la vigencia 2020.

Además, el artículo 2° del Decreto 159 de 2020 facultó a la Dirección de Rentas de la Secretaría de Hacienda para diferir el pago del periodo gravable 2020 para el impuesto predial. Para ello, indicó que se podrían pactar hasta 6 cuotas mensuales sin que la última cuota exceda del mes de diciembre de 2020. Además, estableció la generación de intereses moratorios para quienes incumplan el pago oportuno de dichas cuotas, así como para quienes no se beneficien del pago diferido y no hayan pagado de contado o suscrito un acuerdo de pago hasta el 31 de diciembre de 2020. Finalmente, dispuso que el no pago de intereses moratorios para la vigencia 2020 solo beneficiará a quienes se encuentren al día en las vigencias fiscales anteriores para dicho impuesto.

Por su parte, en el **artículo 3°** del Decreto 159 en mención, el Alcalde de Madrid, invocando las facultades que le fueron atribuidas por el Decreto Legislativo, modificó transitoriamente las fechas de pago establecidas en la Resolución No. 001 de 2020 del Secretario de Hacienda de Madrid, *“Por medio de la cual se modifica el artículo primero de la resolución 0003 de enero 12 de 2017 que establece fecha del pago de impuesto de industria y comercio avisos y tableros”*.

Dicha norma establecía lo siguiente:

ARTÍCULO SEGUNDO. FECHAS DE PAGO. establecer las fechas límites de pago del impuesto industria y comercio avisos y tableros en cumplimiento a lo establecido en el artículo 43 del acuerdo 018 de 2016 y solo para la vigencia 2019, así:

FECHAS DE PAGO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	
RESPONSABLE	FECHA LÍMITE DE PAGO
RESPONSABLE DE IVA	MAYO 31 DE 2020
NO RESPONSABLE DE IVA	JUNIO 30 AÑO 2020

En su lugar, facultó a la Dirección de Rentas de la Secretaría de Hacienda del municipio para diferir el pago de Industria y Comercio y su complementario de avisos y tableros, para lo cual los contribuyentes podrán hacer acuerdos de pago del período gravable 2019, hasta por 6 cuotas, sin que la última exceda el mes de diciembre de 2020, indicando que el incumplimiento del pago oportuno de las cuotas daría lugar a intereses moratorios. Así mismo, estableció requisitos para que los contribuyentes puedan acceder al beneficio.

Determinó como requisito para efectuar acuerdos de pago para los contribuyentes del impuesto de Industria y Comercio, que el monto a pagar sea mínimo de \$214.000. Finalmente, dispuso que quienes no hayan accedido a los beneficios enunciados y no hayan pagado de contado o con suscripción de acuerdo de pago hasta el 31 de

diciembre de 2020, serían sujetos de sanción de extemporaneidad e intereses moratorios a partir del 1º de enero de 2021.

Al respecto, lo primero que debe precisarse es que los artículos 2º y 3º del Decreto 159 de 2020, tuvieron como sustento el artículo 6º del Decreto Legislativo 678 de la presente anualidad, sin embargo, dicha norma estableció una condición temporal en el sentido de limitar la facultad de los alcaldes para diferir el pago de obligaciones tributarias al término de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.

En efecto, el artículo 6º del Decreto Legislativo 678 de 2020 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 (Destaca la Sala).

Téngase en cuenta que el Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de 2020 "*declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto*", lo que significa que la facultad estaba determinada temporalmente por dicho lapso.

La norma que hoy es objeto de control de legalidad, esto es, el Decreto 159 de 2020, fue proferida por el Alcalde de Madrid el 17 de junio de la presente anualidad, es decir, fue extemporánea frente a la facultad otorgada por el Decreto Legislativo, lo cual hace que esté viciada de nulidad.

Ahora bien, aunque basta lo anterior para declarar la nulidad de dichos artículos, vale la pena resaltar que el Decreto Legislativo facultó a los alcaldes para que durante el término de la emergencia declarada con el Decreto 637 de 2020 se difiera hasta en 12 cuotas mensuales el pago de las obligaciones tributarias; sin embargo, esta potestad no implica que se esté facultando a la autoridad territorial para regular acuerdos de pago, establecer requisitos para acceder a los beneficios tributarios ni disponer la generación de intereses moratorios en la forma como lo hizo el Alcalde del Municipio de Madrid.

Lo anterior teniendo en cuenta que la facultad para orientar las directrices de los acuerdos de pago y regular la generación de intereses radica exclusivamente en el Concejo Municipal.

Por lo anterior habrá que declararse la nulidad de los artículos 2º y 3º en su integridad.

- Análisis del artículo 4º del Decreto 159 de 17 de junio de 2020

Examinado el contenido del artículo 4º, se observa que el Alcalde del Municipio de Madrid se limitó a dar aplicación expresa a lo ordenado en el artículo 7º del Decreto Legislativo 678 de 2020, en cuanto a la recuperación de cartera en favor del ente territorial.

En efecto, en dicha norma se establecieron los siguientes beneficios en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago: 1. Hasta el 31 de octubre de 2020, se pagará el 80% del capital sin intereses ni sanciones. 2. Entre el 1º de noviembre de 2020 y hasta el 31 de diciembre de 2020, se pagará el 90% capital sin intereses ni

sanciones. 3. 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.

Así mismo, en el párrafo 1° se hizo alusión a que *“aquellas obligaciones que se encuentren en discusión en sede administrativa y judicial, y su aplicación dará lugar a la terminación de los respectivos procesos”*

En consecuencia, el **artículo 4°** del Decreto 159 de 2020 en el texto de sus incisos y en su **parágrafo 1°**, en realidad no regula ningún aspecto, sino que se limita a transcribir lo dispuesto en el artículo 7° del Decreto Legislativo, sin embargo, esta circunstancia no es causal para que la Sala plena de esta Corporación declare su nulidad.

En cuanto al **parágrafo 2°**, la norma se limita a informar que el Municipio ya tiene habilitados habilitar medios de pago electrónicos que faciliten el acceso de los contribuyentes a las medidas adoptadas. Como se observa, este texto no tiene carácter normativo, por lo que no es objeto de control inmediato de legalidad.

En el **parágrafo 3°** del artículo 4° del Decreto 159 de 2020, el Alcalde especificó quiénes aplicarían a los descuentos, de acuerdo con la determinación del impuesto, así: *“En Impuesto Predial para deudas del 2019 y años anteriores; en Impuesto de Industria y Comercio para deudas de declaraciones tributarias de 2018 y años anteriores; en retenciones de Industria y Comercio, las deudas causadas hasta el 31 de diciembre de 2019. Para los demás conceptos según la periodicidad o fecha de causación, en todo caso, que haya sido antes de la entrada en vigencia del Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo de 2020”*.

De conformidad con el Estatuto Tributario del Municipio de Madrid: (i) el impuesto predial unificado se causa el 1º de enero del respectivo año gravable¹⁷, (ii) el impuesto de Industria y Comercio se causa con una periodicidad anual¹⁸ y el pago de la retención de Industria y Comercio se hará en forma bimensual así¹⁹: Enero - febrero (hasta el 15 de marzo) y marzo - abril (hasta el 15 de mayo), mayo - junio (hasta el 15 de julio), junio - julio (hasta el 15 de agosto), julio - agosto (hasta el 15 de septiembre), agosto - septiembre (hasta el 15 de octubre), septiembre - octubre (hasta el 15 de noviembre), octubre - noviembre (hasta el 15 de diciembre), noviembre - diciembre (hasta el 15 de enero del año inmediatamente siguiente).

La Sala encuentra que los aspectos que reguló el ente territorial en el párrafo 3º excede la facultad que le fue otorgada por el artículo 7º del Decreto Legislativo, toda vez que al determinar quiénes accederían a ese beneficio, dejó por fuera a los deudores del impuesto de retención de Industria y Comercio de los periodos gravables: enero – febrero, que tenían plazo para presentación y pago hasta el 15 de marzo, así como el que vencía el 15 de mayo de 2020.

Téngase en cuenta que en el Decreto Legislativo únicamente se refirió como beneficiarias las personas que tuvieran deudas u obligaciones pendientes de pago a la fecha de su entrada en vigencia, esto es, 20 de mayo de 2020, por lo que el Alcalde del Municipio de Madrid no estaba facultado para limitar tal alivio.

¹⁷ Artículo 16 del Acuerdo 018 de 2016, proferido por el Concejo de Madrid.

¹⁸ Artículo 42 del Acuerdo 018 de 2016, proferido por el Concejo de Madrid. El impuesto de industria y comercio se causa con una periodicidad anual comenzará causarse desde la fecha de iniciación de las actividades objeto del gravamen, el período gravable por el cual se causa la obligación tributaria del impuesto de industria y comercio es igual al año calendario inmediatamente anterior a aquel en que se debe presentar la declaración puede existir un período inferior en los casos de iniciación o terminación de actividades.

¹⁹ Artículo 74 del Acuerdo 018 de 2016, proferido por el Concejo de Madrid.

En consecuencia, se declarará la nulidad del párrafo 3º del artículo 4º del Decreto 159 de 2020 del Municipio de Madrid.

Ahora bien, con respecto al **parágrafo 4º** del artículo 4º del Decreto 159 de 2020, en el que se indicó que las multas impuestas en el año 2019 y años anteriores, e incluso las impuestas entre el 1º de enero y el 19 de mayo de 2020 que se encuentren pendientes de pago, podrían acceder a los descuentos, la Sala considera que esta se ajusta a lo dispuesto en el Decreto Legislativo 678 de 2020, en la medida que no limita el beneficio.

Finalmente, en lo que respecta al **parágrafo 5º** del artículo 4º del Decreto 159 de 2020, proferido por el Alcalde de Madrid, a través del cual dispuso que los pagos realizados antes de la expedición del Decreto Legislativo no son susceptibles de compensación ni devolución, se observa que dicha regla no está prevista en el Decreto Legislativo 678 de 2020.

Lo anterior teniendo en cuenta que lo único que se dispuso en el Decreto Legislativo 678 de 2020 fue que se beneficiarían de los alivios todas las personas que tuvieran obligaciones en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago a la entrada en vigencia del aludido Decreto Legislativo, pero en ningún momento se autorizó ni prohibió disponer de la devolución o compensación de lo ya recaudado, aspecto este que le corresponde regular exclusivamente al Concejo del Municipio de Madrid y no al Alcalde municipal.

Por lo anterior la Sala declarará en la parte resolutive la nulidad de artículo 5º del Decreto 159 de 2020.

- Análisis del artículo 6º del Decreto 159 de 17 de junio de 2020

En dicho precepto el Municipio de Madrid señaló que para acceder a los beneficios contemplados en el Decreto 159 de 2020, los contribuyentes debían realizar la solicitud ante la Secretaría de Hacienda, a través de un formato expedido para tal fin.

Lo anterior no hace parte del desarrollo del Decreto Legislativo 678 de 2020 por cuanto allí no se dispuso un requisito adicional para disfrutar de los beneficios tributarios.

Le corresponde al ente territorial garantizar y efectivizar el derecho que le fue concedido a los deudores, sin que esto implique limitar el beneficio legal que le fue concedido a cada contribuyente.

En efecto, el Decreto Legislativo 678 de 2020 no estableció un requisito adicional, como sí lo hizo el Alcalde de Madrid, en tal sentido, deberá declararse la nulidad de este artículo.

- Análisis del artículo 7º del Decreto 159 de 17 de junio de 2020

Finalmente, el **artículo 7º** de la parte resolutive del decreto objeto de control establece que dicho acto rige "*a partir de la fecha de su publicación*", lo cual está acorde con la forma como lo establece el artículo 65 del CPACA respecto de los actos administrativos generales, según el cual estos no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en los términos previstos en dicha norma.

En este orden de ideas, para la Sala procede (i) declarar la nulidad de los artículos 1º, 2º y 3º del Decreto 159 del 20 de junio de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Madrid, por falta de conexidad y extemporaneidad de la medida adoptada por el Alcalde Municipal; (ii)

declarar la nulidad del artículo 4° y sus párrafos 3° y 5°, así como el artículo 6° del Decreto 159 de 2020, por no ser desarrollo del Decreto Legislativo 678 de 2020 y exceder las facultades conferidas; (iii) no efectuar control de legalidad del párrafo 2° del artículo 4° del Decreto 159 de 2020 en consideración a que el texto no tiene carácter normativo y (iv) declarar la legalidad de los artículos 4° (párrafo 1°) y 7° del Decreto 159 de 2020 expedido por el Municipio de Madrid.

Finalmente, se deja constancia que la Sala Plena de este Tribunal, en sesión del 31 de marzo de 2020, aprobó que dadas las circunstancias de excepcionalidad, una vez realizada la discusión y aprobación del correspondiente proyecto de decisión mediante sala virtual, la providencia judicial será firmada únicamente por el Magistrado Sustanciador y la Sra. Presidente de la Corporación judicial.

En mérito de lo expuesto el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sala Plena, administrando justicia en nombre de la REPÚBLICA de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLÁRASE la nulidad de los artículos 1°, 2°, 3° y 4° inciso y párrafos 3° y 5°, y del artículo 6° del Decreto 159 del 20 de junio de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Madrid, por las razones anteriormente expuestas.

SEGUNDO: DECLÁRASE la legalidad de los párrafos 1° y 4° del artículo 4° y el artículo 7° del Decreto 159 de 2020 proferido por el Alcalde de Madrid, por lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

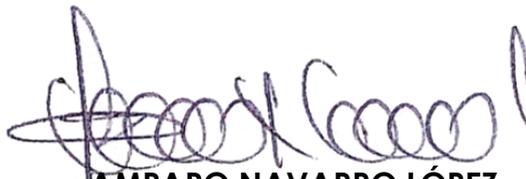
TERCERO: No se efectuará el control de legalidad al parágrafo 2° del artículo 4° del Decreto 159 de 2020, por las razones expuestas.

CUARTO: Por Secretaría **COMUNÍQUESE** la presente decisión a la Alcaldía de Madrid por vía electrónica y **PUBLÍQUESE** la misma en la página web de la Rama Judicial (www.ramajudicial.gov.co), en la sección denominada "medidas COVID19".

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha)


BEATRIZ HELENA ESCOBAR
Magistrada Ponente


AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Presidente