

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ  
SALA PLENA**

Magistrado Ponente FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Tunja, cuatro (4) de septiembre de dos mil veinte (2020)

**REFERENCIAS**

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
RADICACIÓN: 1500123330002020-01626-00  
NORMA CONTROLADA: DECRETO 071 DEL 03 DE JUNIO DE 2020, *"POR MEDIO DEL CUAL SE OTORGAN BENEFICIOS PARA EL PAGO DE IMPUESTOS MUNICIPALES EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA DECLARADA MEDIANTE DECRETO NACIONAL 637 DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN EL MUNICIPIO DE SANTANA BOYACA"*

=====

La Sala Plena del Tribunal Administrativo de Boyacá, en virtud de lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, procede a dictar sentencia en única instancia en el proceso de control inmediato de legalidad del Decreto 071 del 03 de junio de 2020, expedido por el Alcalde del municipio de Santana, *"POR MEDIO DEL CUAL SE OTORGAN BENEFICIOS PARA EL PAGO DE IMPUESTOS MUNICIPALES EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA DECLARADA MEDIANTE DECRETO NACIONAL 637 DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN EL MUNICIPIO DE SANTANA BOYACA"*.

**I. EL TEXTO DEL DECRETO**

Se transcribe a continuación el texto del Decreto 071 del 03 de junio de 2020:

EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE SANTANA (BOYACA)

En ejercicio de sus facultades legales y constitucionales, en especial las conferidas en los numerales 3 del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, el literal D numerales 1 y 7 del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, el Decreto 678 de 2020, y

## CONSIDERANDO

(...)

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

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

**Que mediante los Decretos 457 del 22 de marzo de 2020, 531 del 08 de abril de 2020, 593 del 24 de abril de 2020, 636 del 06 de mayo de 2020, prorrogado por el Decreto 689 de 2020, Decreto 749 de 2020, el Presidente de la Republica impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del nuevo Coronavirus, y el mantenimiento del orden público, dentro de las cuales se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la Republica de Colombia, desde las 0:00 horas del día 25 de marzo de 2020, de manera ininterrumpida, hasta las 0:00 horas del 1 de julio de 2020.**

Que el Gobierno Nacional en el marco del estado de emergencia sanitaria ordenada por el Decreto 637 de 2020, expidió el **Decreto 678 del 20 de mayo de 2020**, norma que en el artículo 7 establece la recuperación de cartera a favor de entidades territoriales, en los siguientes términos: "Con el fin de que las entidades territoriales recuperen su cartera y generen mayor liquidez, así como la posibilidad de aliviar la situación económica de los deudores, los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados accederán a los siguientes beneficios en relación con los impuestos, tasas contribuciones, y multas pendientes de pago a la entrada en vigencia del Presente Decreto Legislativo:

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

Que la Organización Internacional del Trabajo, en el comunicado de fecha 18 de marzo de 2020 sobre el COVID-19 y el mundo del trabajo, repercusiones y respuesta, afirma que el Covid-19 tenga una amplia repercusión en el mercado laboral. Más allá de la inquietud que provoca a corto plazo para la salud de los trabajadores y de sus familias, el virus y la consiguiente crisis económica repercutirán adversamente en el mundo del trabajo en tres aspectos fundamentales, a saber: 1) la cantidad de empleo (tanto en materia de desempleo como de subempleo), 2) la calidad del trabajo (con respecto a los salarios y el acceso a protección social), y 3) los efectos en los grupos específicos más

vulnerables frente a las consecuencias adversas en el mercado laboral.

Que la Organización Internacional del Trabajo, en el referido comunicado, estima un aumento sustancial del desempleo y del subempleo como consecuencia del brote del virus. A tener de varios casos hipotéticos sobre los efectos del COVID-19 en el aumento del PIB a escala mundial, en varias estimaciones preliminares de la OIT se señala un aumento del desempleo mundial que oscila entre 5.3 millones y 24,7 millones de personas, con respecto a un valor de referencia de 188 millones de empleos en 2019. Con arreglo hipotético caso de incidencia media, podría registrarse un aumento de 13 millones de desempleados (7.4 millones en los países de ingresos elevados). Si bien esas estimaciones poseen un alto grado de incertidumbre, en todos los casos se pone de relieve un aumento sustancial del desempleo a escala mundial. A título comparativo la crisis financiera mundial que se produjo en 2008 hizo aumentar el desempleo en 22 millones de personas.

Que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el citado comunicado, insta a los Estados a adoptar medidas urgentes para proteger a los trabajadores y empleadores y sus familias de los riesgos para la salud generados por el coronavirus COVID-19, proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo, estimular la economía y el empleo, y sostener los puestos de trabajo y los ingresos, con el propósito de respetar los derechos laborales, mitigar los impactos negativos y lograr una recuperación rápida y sostenida. Que la crisis generada por la presencia del nuevo coronavirus COVID-19 en el territorio nacional ha impactado de manera negativa a todos los sectores de la economía nacional, ralentizando su desempeño y disminuyendo de manera significativa sus ingresos y la capacidad de pago de sus obligaciones laborales, comerciales y tributarias, por lo que se hace necesario establecer y/o adoptar medidas que aminoren dicho impacto y les permitan a los diferentes sectores honrar sus obligaciones.

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

Que los efectos que se derivan de las circunstancias que motivaron la declaratoria del Estado de emergencia económica, social y ecológica afectan el derecho al mínimo vital de los hogares del Municipio de Santana, por lo que se requiere tomar medidas frente a los contribuyentes que se encuentren en las circunstancias previstas en el artículo 7 del Decreto 678 de 2020, con lo que paralelamente se facilita la recuperación de cartera de la entidad territorial.

Que teniendo en cuenta las actuales circunstancias de emergencia sanitaria, acatando las medidas preventivas adoptadas por las autoridades Nacionales, Departamentales y Municipales, las entidades territoriales pueden establecer mecanismos que continúen garantizando el cumplimiento voluntario del pago de los impuestos, de una manera que mitigue el impacto económico causado por la emergencia de salud pública.

Que como consecuencia de la emergencia sanitaria, se producirá una afectación al empleo por la alteración a diferentes actividades económicas de los contribuyentes del impuesto Predial Unificado e Industria y Comercio, que afectara sus ingresos y a la vez el cumplimiento de sus obligaciones tributarias a favor del Municipio de Santana, por lo que **se considera necesario y pertinente adoptar las medidas decretadas por el gobierno nacional a través del Decreto 678 de 2020, con el fin de facilitar el recaudo de los tributos municipales.**

En mérito de lo expuesto,

### DECRETA

**ARTÍCULO PRIMERO:** ADOPTAR el beneficio en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago en el Municipio de Santana-Boyacá conforme lo establecido en el artículo 7 del Decreto Legislativo 678 de 2020 así:

Hasta el 31 de octubre de 2020 se pagará el 80% del capital sin interés ni sanciones.

Entre el 1 de noviembre de 2020 y hasta el 31 de diciembre se pagará el 90% del capital sin interés ni sanciones.

Entre el 1 de enero de 2021 y hasta el 31 de mayo de 2021 se pagará el 100% del capital sin interés ni sanciones.

**PARAGRAFO 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.

**PARAGRAFO 2.** En los términos del Decreto 2106 de 2019, el Municipio de Santana habilitará medios de pago electrónicos que faciliten el acceso de los contribuyentes a las medidas adoptadas en este decreto.

**ARTÍCULO SEGUNDO (SIC):** El presente Decreto rige a partir de su expedición y deroga todas las disposiciones que sean contrarias."

## II. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Sostuvo que si bien el Decreto 071 del 03 de junio de 2020 no contrarió el Decreto legislativo 678 de 2020, no obstante, considera que este último Decreto Legislativo resulta inconstitucional, dado que los beneficios aducidos dentro del mismo, solo es competencia del legislador, por lo cual solicitó declarar no ajustado a derecho el acto administrativo sujeto a control.

## III. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Con el fin de exponer un razonamiento claro y lógico de la temática en discusión, la Sala Plena abordará, en su orden, *i)* la competencia; *ii)* el alcance y características del control inmediato de legalidad, *iii)*

el Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo de 2020, y finalmente, *iv*) el estudio en concreto del Decreto municipal 071 de 2020, sobre otorgamiento de beneficios para pago de impuestos municipales.

### **III.1. COMPETENCIA.**

Es sabido que son cuatro los requerimientos para que la jurisdicción contencioso administrativa conozca y resuelva el mecanismo del control inmediato de legalidad: (i) que se trate de un acto de contenido general; (ii) expedido en vigencia del estado de excepción, (iii) en ejercicio de la función administrativa y, (iv) que el acto tenga como propósito desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante la declaratoria de los estados de excepción. Sumado a lo anterior, los Tribunales Administrativos tendrán competencia del medio de control cuando el acto sea expedido por una autoridad del orden territorial, como lo es en el presente caso el Alcalde municipal de Santana.

Si bien en el auto que avocó el conocimiento del presente asunto, de fecha 14 de julio de 2020, se examinaron preliminarmente los factores de generalidad, temporalidad y conexidad, la Sala verificará, de manera particular y minuciosa, este último factor, a fin de auscultar si el Decreto municipal, objeto de control de legalidad de la referencia, se expidió en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, o de alguno de los Decretos legislativos que lo desarrollan.

Así entonces, se tiene que la fundamentación del Decreto obedeció a las siguientes normas:

- Art. 209, 287 y 315 Constitucional.
- Ley 136 de 1994.
- Ley 1551 de 2012.
- Ley 1801 de 2016.
- Resolución 385 de 2020.
- Resolución 844 de 2020.
- Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 por medio del cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
- Decreto 678 del 20 de mayo de 2020.

De lo expuesto hasta el momento, resulta evidente que el Decreto 071 del 03 de junio de 2020 fue expedido por el Alcalde municipal de Santana en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el gobierno nacional mediante Decreto 637 de 2020 y con ocasión y como desarrollo del Decreto legislativo 678 de 2020, sobre otorgamiento de beneficios para el pago de impuestos municipales.

En efecto, el Decreto municipal en estudio otorga beneficios para el pago de impuestos, como una medida administrativa para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 7º del Decreto Legislativo 678 de 2020.

Luego, esta Corporación es competente para proferir sentencia de fondo de única instancia respecto del control de legalidad del Decreto 071 del 03 de junio de 2020 expedido por el Alcalde municipal de Santana.

### **III.2. PROCEDENCIA Y ALCANCE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.**

El control inmediato de legalidad se encuentra previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, para efectos de examinar las medidas de carácter general que sean adoptadas por las diferentes autoridades, ya sean del orden nacional o territorial, a efectos de desarrollar o reglamentar los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

Así, se tiene entonces que se hace necesario verificar el cumplimiento de cuatro requisitos, a efectos de que la jurisdicción contencioso administrativa conozca y pueda resolver el mecanismo del control inmediato de legalidad, esto es, (i) que se trate de un acto de contenido general; (ii) expedido en vigencia del estado de excepción, (iii) en ejercicio de la función administrativa y, **(iv) que el acto tenga como propósito desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante la declaratoria de los estados de excepción.** Sumado a lo anterior, los Tribunales Administrativos tendrán competencia del medio de control cuando el acto sea expedido por una autoridad del orden territorial.

Así las cosas, el examen de legalidad se realiza confrontando el respectivo acto administrativo de contenido general, con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción, la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional. La Corte Constitucional, en la sentencia C-179 de 1994, dejó sentado que *"dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales"*.

En cuanto a las características de esta clase de medio de control, el Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 10-, sentencia del 11 de mayo de 2020, exp. 11001-03-15-000-2020-00944-00, las clasificó de la siguiente manera:

"1. Es un verdadero proceso judicial, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo

contencioso administrativo para tramitar dicho mecanismo de escrutinio o revisión de las medidas de carácter general, expedidas por las autoridades públicas nacionales o territoriales, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los Estados de Excepción.

**2.** Es automático e inmediato, porque tan pronto se expide el correspondiente acto administrativo general para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los Estados de Excepción, la autoridad pública de la cual emanó dicho acto, debe enviarlo a la jurisdicción contenciosa dentro de las 48 horas siguientes...

**3.** Es autónomo, porque es posible que se controlen los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los Estados de Excepción, antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el Estado de Excepción y de los decretos legislativos que expida el Presidente de la República para conjurarlo.

**4.** Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y con el propio decreto legislativo...

**5.** La Sala Plena del Consejo de Estado ha dicho además, que el control es compatible con las acciones de nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad, según sea el caso. De modo que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los Estados de Excepción, pueden demandarse posteriormente en nulidad simple o nulidad por inconstitucionalidad, siempre que se aleguen normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.

**6.** Es un control participativo, pues, los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.

**7.** La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa."

Así entonces, se tiene que el control inmediato de legalidad:

- Impone la revisión de los actos de la administración proferidos con ocasión de la declaratoria de Estados de Excepción, con el fin de preservar el ordenamiento y la legalidad en abstracto.
- Se ejerce por vía automática y oficiosa al no requerir la presentación de demanda alguna, sino la remisión por parte de la autoridad dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes y porque el juez contencioso competente puede aprehender por su cuenta su conocimiento.

- Recae sobre aquellas determinaciones generales tomadas en ejercicio de la función administrativa, es decir, las contenidas en actos administrativos de carácter general, y no en aquellos de carácter particular y concreto.
- Se ejerce sobre tales actos, siempre que hayan sido proferidos como consecuencia y en desarrollo de los decretos legislativos emitidos en Estados de Excepción, con el fin de aminorar las causas de la alteración y/o de reducir su radio de acción.
- Se desarrolla mediante un procedimiento y trámite especial consagrado en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

En suma, la declaratoria de Estados de Excepción, dentro de la que se encuentra el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, atiende a las especiales y excepcionales circunstancias establecidas principalmente en el artículo 215 superior, para las cuales la normativa aplicable en condiciones de normalidad se torna insuficiente e ineficaz y por lo tanto se impone la adopción de medidas administrativas de carácter general tendientes a conjurar la crisis, como se expuso.

### **III.3.- EL DECRETO LEGISLATIVO 678 DE 2020.**

Toda vez que el Decreto municipal objeto de control de legalidad se funda en 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"*, procede la Corporación a examinar sus apartes más relevantes para el caso en estudio. En lo pertinente al Decreto legislativo en mención, dentro del mismo se dejó plasmado en sus partes motiva y resolutive lo siguiente:

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

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

Que dada la demanda de recursos para atender las crecientes necesidades generadas con esta crisis, se deben adoptar medidas extraordinarias que permitan la reducción y optimización de los procedimientos para ejecutar los recursos, así como contar con



mayores rentas para destinarlas incluso a financiar gastos de funcionamiento propio de las entidades.

(...)

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

Que algunas leyes, ordenanzas y acuerdos, han establecido destinaciones específicas de diferentes recursos de las entidades territoriales.

Que se debe propender por instrumentos legales que doten a las entidades territoriales de mecanismos efectivos para atender la emergencia y los efectos en el empleo y las relaciones sociales que esto conlleva, permitiendo mayores líneas de acceso a crédito y endeudamiento.

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 cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis.

(...)

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

(...)

En mérito de lo expuesto,

## **DECRETA**

(...)

**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 de diciembre se pagará el 90% del capital sin intereses ni sanciones.

-Entre el 1 de enero de 2021 y hasta el 31 de mayo de 2021 se pagará el 100% del capital sin intereses ni sanciones.

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

**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.

(...)”.

Conforme a la motivación expuesta en el referido Decreto legislativo, se advierte que el Gobierno Nacional, en ejercicio de sus potestades legislativas, dentro del artículo 7º adoptó medidas extraordinarias para efectos de que las entidades territoriales recuperen su cartera y así poder hacer frente a las consecuencias que la mencionada pandemia ha ocasionado, otorgando beneficios en relación con impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago a la fecha de entrada en vigencia del Decreto Legislativo 678 de 2020.

#### **III.4. ANÁLISIS EN CONCRETO DE LA LEGALIDAD DE CADA UNO DE LOS ARTÍCULOS DEL DECRETO 071 DEL 03 DE JUNIO DE 2020.**

##### **a. Examen de los motivos del Decreto 071 y su conexidad con el Decreto legislativo 678 de 2020.**

Para el caso en estudio, la Sala Plena advierte que los motivos aducidos por el Alcalde municipal de Santana dentro del Decreto 071 del 03 de junio de 2020 para efectos de otorgar beneficios en materia de impuestos, tasas, contribuciones y multas dentro de su jurisdicción, se acompañan a lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto Legislativo 678 de 2020. En efecto, los argumentos expuestos por el Representante Legal del mencionado ente territorial para otorgar los mencionados beneficios consistieron en:

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

(...)

Que el Gobierno Nacional en el marco del estado de emergencia sanitaria ordenada por el Decreto 637 de 2020, expidió el Decreto 678 del 20 de mayo de 2020, norma que en el artículo 7 establece

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

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

Que la Organización Internacional del Trabajo, en el comunicado de fecha 18 de marzo de 2020 sobre el COVID-19 y el mundo del trabajo, repercusiones y respuesta, afirma que el Covid-19 tendrá una amplia repercusión en el mercado laboral. Más allá de la inquietud que provoca a corto plazo para la salud de los trabajadores y de sus familias, el virus y la consiguiente crisis económica repercutirán adversamente en el mundo del trabajo en tres aspectos fundamentales, a saber: 1) la cantidad de empleo (tanto en materia de desempleo como de subempleo), 2) la calidad del trabajo (con respecto a los salarios y el acceso a protección social), y 3) los efectos en los grupos específicos más vulnerables frente a las consecuencias adversas en el mercado laboral.

Que la Organización Internacional del Trabajo, en el referido comunicado, estima un aumento sustancial del desempleo y del subempleo como consecuencia del brote del virus. A tener de varios casos hipotéticos sobre los efectos del COVID-19 en el aumento del PIB a escala mundial, en varias estimaciones preliminares de la OIT se señala un aumento del desempleo mundial que oscila entre 5.3 millones y 24,7 millones de personas, con respecto a un valor de referencia de 188 millones de empleo en 2019. Con arreglo hipotético caso de incidencia media, podría registrarse un aumento de 13 millones de desempleados (7.4 millones en los países de ingresos elevados). Si bien esas estimaciones poseen un alto grado de incertidumbre, en todos los casos se pone de relieve un aumento sustancial del desempleo a escala mundial. A título comparativo la crisis financiera mundial que se produjo en 2008 hizo aumentar el desempleo en 22 millones de personas.

Que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el citado comunicado, insta a los Estados a adoptar medidas urgentes para proteger a los trabajadores y empleadores y sus familias de los riesgos para la salud generadas por el coronavirus COVID-19, proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo, estimular la economía y el empleo, y sostener los puestos de trabajo y los ingresos, con el propósito de respetar los derechos laborales, mitigar los impactos negativos y lograr una recuperación rápida y sostenida. Que la crisis generada por la presencia del nuevo coronavirus COVID-19 en el territorio nacional ha impactado de manera negativa a todos los sectores de la economía nacional,

ralentizando su desempeño y disminuyendo de manera significativa sus ingresos y la capacidad de pago de sus obligaciones laborales, comerciales y tributarias, por lo que se hace necesario establecer y/o adoptar medidas que aminoren dicho impacto y les permitan a los diferentes sectores honrar sus obligaciones.

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

Que los efectos que se derivan de las circunstancias que motivaron la declaratoria del Estado de emergencia económica, social y ecológica afectan el derecho al mínimo vital de los hogares del Municipio de Santana, por lo que se requiere tomar medidas frente a los contribuyentes que se encuentren en las circunstancias previstas en el artículo 7 del Decreto 678 de 2020, con lo que paralelamente se facilita la recuperación de cartera de la entidad territorial.

Que teniendo en cuenta las actuales circunstancias de emergencia sanitaria, acatando las medidas preventivas adoptadas por las autoridades Nacionales, Departamentales y Municipales, las entidades territoriales pueden establecer mecanismos que continúen garantizando el cumplimiento voluntario del pago de los impuestos, de una manera que mitigue el impacto económico causado por la emergencia de salud pública.

Que como consecuencia de la emergencia sanitaria, se producirá una afectación al empleo por la alteración a diferentes actividades económicas de los contribuyentes del impuesto Predial Unificado e Industria y Comercio, que afectara sus ingresos y a la vez el cumplimiento de sus obligaciones tributarias a favor del Municipio de Santana, por lo que se considera necesario y pertinente adoptar las medidas decretadas por el gobierno nacional a través del Decreto 678 de 2020, con el fin de facilitar el recaudo de los tributos municipales.”

Por otro lado, la motivación expuesta por el Gobierno Nacional en el Decreto Legislativo 678 de 2020, se encuentra dada por los siguientes argumentos:

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

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

(...)

Que el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 establece que los efectos económicos negativos sobre los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a condonar o aliviar las obligaciones de diferente naturaleza como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis.

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

A partir de lo anterior, se advierte que la motivación expuesta en el acto administrativo sometido a control, se encuentra acorde con lo establecido en el artículo 7º del Decreto Legislativo 678 de 2020, pues a través de este último se dispuso el otorgamiento de beneficios en materia de impuestos, tasas, contribuciones y multas, a efectos de permitir el recaudo efectivo de recursos a favor de las entidades territoriales para poder hacer frente a las consecuencias negativas generadas por el Coronavirus COVID-19, así como para aliviar la situación de sus deudores dada la disminución de los ingresos económicos de los Colombianos como consecuencia de la mencionada pandemia, finalidad que es perseguida por el alcalde de Santana a través del Decreto 071 del 03 de junio de 2020.

En ese sentido, se advierte que existe conexidad entre el Decreto 071 del 03 de junio de 2020 que es sometido a control, con el Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo de 2020.

#### **a. Examen del artículo 1º.**

El artículo 1º dispuso adoptar el beneficio de que trata el artículo 7º del Decreto Legislativo 678 de 2020, en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago en el municipio de Santana-Boyacá. Ahora bien, a efectos de hacer un análisis al artículo objeto de estudio, la Sala Plena hará una comparación entre el mismo y el artículo 7º del Decreto Legislativo 678 de 2020:

<b>Art. 1º del Decreto 071 del 03 de junio de 2020</b>	<b>Art. 7º del Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo de 2020.</b>
<b>ARTÍCULO PRIMERO:</b> ADOPTAR el beneficio en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago	<b>ARTÍCULO 7. Recuperación de cartera a favor de entidades territoriales.</b> Con el fin de que las entidades territoriales recuperen

<p>en el Municipio de Santana-Boyacá conforme lo establecido en el artículo 7 del Decreto Legislativo 678 de 2020 así:</p>	<p>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.</p>
<p>Hasta el 31 de octubre de 2020 se pagará el 80% del capital sin interés ni sanciones.</p>	<p>Hasta el 31 de octubre de 2020 se pagará el 80% del capital sin interés ni sanciones.</p>
<p>Entre el 1 de noviembre de 2020 y hasta el 31 de diciembre se pagará el 90% del capital sin interés ni sanciones.</p>	<p>Entre el 1 de noviembre de 2020 y hasta el 31 de diciembre se pagará el 90% del capital sin interés ni sanciones.</p>
<p>Entre el 1 de enero de 2021 y hasta el 31 de mayo de 2021 se pagará el 100% del capital sin interés ni sanciones.</p>	<p>Entre el 1 de enero de 2021 y hasta el 31 de mayo de 2021 se pagará el 100% del capital sin interés ni sanciones.</p>
<p><b>PARAGRAFO 1.</b> Las medidas adoptadas en el presente artículo se extienden a aquellas obligaciones que se encuentren en discusión en sede administrativa y judicial, y su aplicación dará lugar a la terminación de los respectivos procesos.</p>	<p><b>PARAGRAFO 1.</b> Las medidas adoptadas en el presente artículo se extienden a aquellas obligaciones que se encuentren en discusión en sede administrativa y judicial, y su aplicación dará lugar a la terminación de los respectivos procesos.</p>
<p><b>PARAGRAFO 2.</b> En los términos del Decreto 2106 de 2019, el Municipio de Santana habilitará medios de pago electrónicos que faciliten el acceso de los contribuyentes a las medidas adoptadas en este decreto.</p>	<p><b>PARAGRAFO 2.</b> En los términos del Decreto 2106 de 2019, el Municipio de Santana habilitará medios de pago electrónicos que faciliten el acceso de los contribuyentes a las medidas adoptadas en este decreto.</p>

A partir de lo anterior, el artículo 1º del acto administrativo sometido a control, pretende aplicar lo dispuesto en el artículo **7º del Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo de 2020**. En efecto, **el Decreto 071 de 2020** no introduce ninguna modificación o disposición adicional a la prevista en el Decreto Legislativo, sino que tan solo se limita a adoptar la norma de orden nacional para su aplicación a nivel territorial. La anterior situación no riñe con el principio de legalidad, por cuanto lo que se busca es el otorgamiento de beneficios en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago, por cuanto el propósito es adoptar medidas que morigeren las consecuencias negativas que ha causado el Coronavirus COVID-19 en la economía nacional.

Así las cosas, como quiera que la disposición objeto de análisis atiende los principios de proporcionalidad y razonabilidad, toda vez que se limitó a aplicar la norma nacional para los deudores del municipio de Santana, la Sala Plena declarará la legalidad del artículo en estudio.

## **b. Examen del artículo 2º.**

En relación con la disposición en mención, se hace necesario hacer la advertencia que, por un error de transcripción, dentro del Decreto 071 de 2020 se plasmó como artículo 4º, pero en realidad se trata del artículo 2º. Dentro del mencionado artículo se dispuso: "*El presente Decreto rige a partir de su expedición y deroga todas las disposiciones que sean contrarias.*" Al respecto, se debe indicar que de conformidad con lo señalado en el artículo 65 del CPACA, los actos administrativos de carácter general tan solo producirán efectos a partir de su publicación, por lo cual se declarará la legalidad condicionada de la disposición en estudio, para que se entienda en tal sentido.

## **Conclusión.**

Por todo lo expuesto, la Sala Plena concluye que el Decreto 071 del 03 de junio de 2020, expedido por el Alcalde del municipio de Santana, "*POR MEDIO DEL CUAL SE OTORGAN BENEFICIOS PARA EL PAGO DE IMPUESTOS MUNICIPALES EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA DECLARADA MEDIANTE DECRETO NACIONAL 637 DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN EL MUNICIPIO DE SANTANA BOYACA*", se encuentra ajustado a derecho, pues acató lo establecido en el Decreto Legislativo No. 678 de 2020. Con los condicionamientos ya explicados, se declarará la legalidad de sus artículos.

## **IV. DECISIÓN**

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

### **FALLA:**

**PRIMERO.** Declarar la **LEGALIDAD** del artículo 1º del Decreto 071 del 03 de junio de 2020, "*POR MEDIO DEL CUAL SE OTORGAN BENEFICIOS PARA EL PAGO DE IMPUESTOS MUNICIPALES EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA DECLARADA MEDIANTE DECRETO NACIONAL 637 DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN EL MUNICIPIO DE SANTANA BOYACA*", conforme a las razones antes expuestas.

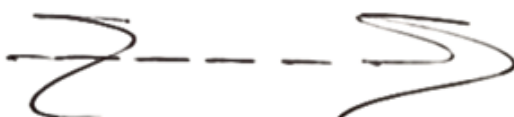
**SEGUNDO.** Declarar la **LEGALIDAD CONDICIONADA** del artículo 2º del Decreto 071 del 03 de junio de 2020, "*POR MEDIO DEL CUAL SE OTORGAN BENEFICIOS PARA EL PAGO DE IMPUESTOS MUNICIPALES EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA DECLARADA MEDIANTE DECRETO NACIONAL 637 DE 2020 Y SE DICTAN*

*OTRAS DISPOSICIONES EN EL MUNICIPIO DE SANTANA BOYACA*", en el entendido que el mencionado acto administrativo producirá efectos a partir de su publicación y no de su expedición.

**TERCERO.-** Ejecutoriada esta providencia archívese el expediente dejando las constancias del caso.

*El proyecto de esta providencia fue estudiado, discutido y aprobado en Sala Virtual según consta en acta de la fecha.*

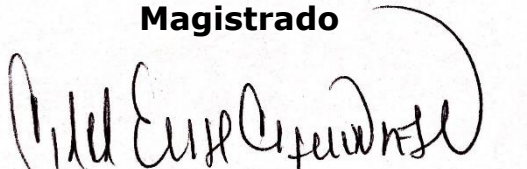
**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**



**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**  
Magistrado



**LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA**  
Magistrado



**CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ**  
Magistrada



**ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
Magistrado



**FÉLIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS**  
Magistrado



**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**  
Magistrado