



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "F"

Bogotá D.C., diecisiete (17) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

Magistrado Ponente: Dr. LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA

REFERENCIAS:

Radicación: 25000-23-15-000-2020-02287-00
Entidad Remitente: **MUNICIPIO DE RICAURTE – ALCALDÍA DE RICAURTE**
Norma: DECRETO 125 DEL 3 DE JUNIO DE 2020
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Se ocupa la Subsección F de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca de dictar sentencia dentro del Control Inmediato de Legalidad, en adelante (CIL), que se adelanta sobre el Decreto Municipal 125 del 3 de junio de 2020, suscrito por el alcalde del municipio de Ricaurte - Cundinamarca, a través del cual adoptó los artículos 6 y 7 del 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"*.

I. ANTECEDENTES

1.- Mediante **Decreto Nacional núm. 417 de fecha 17 de marzo de 2020**, el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, con el objeto de adoptar las medidas de acción efectivas que permitan conjurar la pandemia por el nuevo coronavirus COVID-19.

2.- A través de **Decreto Nacional núm. 637 del 06 de mayo de 2020**, el Presidente de la República declaró nuevamente 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.

3.- Que mediante **Decreto Legislativo núm. 678 del 20 de mayo de 2020**, el Presidente de la República estableció 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 Nacional núm. 637 de 2020, y en sus artículos 6 y 7 determinó lo siguiente:

“(...) Artículo 6. Facultad para diferir el pago de obligaciones tributarias. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que, durante el término de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno Nacional mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 difieran hasta en doce (12) cuotas mensuales, y sin intereses, el pago de los tributos de propiedad de sus entidades territoriales, teniendo como última cuota la correspondiente al mes de junio de 2021.

Artículo 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 (...)

4.- Con posterioridad, el alcalde del municipio de Ricaurte - Cundinamarca profirió y remitió a esta Corporación el **Decreto 125 del 3 de junio de 2020** “*por el cual se adoptan los artículos 6° y 7° del 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" en el municipio de Ricaurte (Cundinamarca)*”, con el objeto de que se efectúe el control inmediato de legalidad contemplado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

3.- A través de auto fechado dieciocho (18) de agosto de dos mil veinte (2020), el Magistrado ponente avocó el conocimiento del asunto y dispuso las notificaciones y publicación previstas en el ordenamiento jurídico. La notificación al municipio de Ricaurte y al Ministerio Público se realizó a través de los respectivos buzones electrónicos institucionales; ello acatando las formas previstas en el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 612 del Código General del Proceso.

4.- En cumplimiento del mandato legal contenido en el numeral 2° del artículo 185 del C.P.A.C.A., y ante la situación de “*aislamiento preventivo obligatorio*” dispuesto, para ese momento, por el Gobierno Nacional, se ordenó la fijación de un aviso en la página web www.ramajudicial.gov.co, en la sección denominada “*Medidas COVID19*”, por el término de diez (10) días; al tiempo que convocó a los ciudadanos interesados a intervenir en el trámite.

5.- Dentro del término de intervención, ninguna de las partes interesadas efectuó pronunciamiento frente al asunto planteado. El agente del Ministerio Público no rindió concepto frente al asunto planteado.

II. CONSIDERACIONES

2.1.- Competencia.

De acuerdo con lo previsto en el **artículo 20 de la Ley 137 de 1994**, 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, el cual se ejercerá por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del H. Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

A su turno, el **numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011**, señala que a los Tribunales Administrativos les corresponde conocer del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean expedidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales.

Que de acuerdo con lo señalado en el Acuerdo PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura exceptuó de la suspensión de términos adoptada en los acuerdos PCSJA20-11517, 11521 y 11526 de marzo de 2020, entre otras, las actuaciones que adelanten los Tribunales Administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

Que una vez analizado el contenido del **Decreto Municipal 125 del 3 de junio de 2020**, se observa que fue proferido por el alcalde del municipio de Ricaurte – Cundinamarca, y que citó como fundamento de su expedición, entre otros, los decretos legislativos 417 de 2020¹, 637 del 2020² y 678 del 2020³, y como quiera que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca ejerce jurisdicción en el Departamento de Cundinamarca, cuya comprensión territorial incluye al municipio de Ricaurte, se concluye que esta Corporación, es competente para ejercer el control inmediato de legalidad del acto remitido por esa entidad territorial.

2.2.- Sobre la norma sometida a control de legalidad

Estudia la Corporación el Decreto Municipal 125 del 3 de junio de 2020 *“por el cual se adoptan los artículos 6° y 7 ° del 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*

¹ por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

² por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

³ 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.

declarada mediante el decreto 637 de 2020" en el municipio de Ricaurte (Cundinamarca)", proferido por el representante legal del ente territorial, quien estableció su competencia para dictar el acto administrativo en lo establecido en el artículos 2, 209, 315 y 363 de la Constitución Política, de la Ley 788 de 2002 .

El alcalde del municipio de Ricaurte – Cundinamarca, invocó como sustento normativo de la decisión administrativa lo siguiente:

- (i) La Constitución Política
- (ii) Ley 788 de 2002 por medio de la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones.
- (iii) Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020 que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica decretada por el Presidente de la República mediante decreto legislativo 417 de 2020;
- (iv) Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de 2020 que declaró nuevamente 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;
- (v) Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo de 2020, por medio del cual se establecieron 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 Nacional núm. 637 de 2020.
- (vi) Concepto No. 2-2 020021322 de fecha 26 de mayo de 2020 expedido por la Dirección de Apoyo Fiscal – DAF del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante el cual se pronunció sobre la aplicación del Decreto Legislativo 678 de 2020.

Seguidamente, y una vez expuesta la justificación de las medidas adoptadas, el alcalde del municipio de Ricaurte – Cundinamarca dispuso en la parte resolutive del acto administrativo objeto de control lo siguiente:

"(...) ARTÍCULO PRIMERO. ADOPTAR en el Municipio de Ricaurte (Cundinamarca), los artículos 6º y 7º del Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo de 2020, "Por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuesta/ de las entidades territoriales, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020".

ARTÍCULO SEGUNDO. Los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado que a 31 de diciembre de 2019 se encontraban a paz y salvo, podrán diferir la obligación de la vigencia 2020, en cuotas iguales a partir del mes en que se haga la solicitud, sin que este pase del 30 de diciembre de 2020, sin la causación de intereses.

PARÁGRAFO PRIMERO: El contribuyente deberá presentar la solicitud para acogerse al beneficio del presente artículo del 01 agosto hasta el último día hábil del mes de agosto de 2020

PARÁGRAFO SEGUNDO: El incumplimiento a las cuotas pactadas dará por terminada las condiciones del presente artículo.

ARTÍCULO TERCERO. Los contribuyentes del Impuesto de Industria y Comercio que a 31 de diciembre de 2019 se encontraban a paz y salvo por la vigencia 2018, podrán diferir el impuesto de la vigencia 2019 en cuotas iguales a partir del momento que se

realice la solicitud y sin exceder del 30 de diciembre de 2020, sin la causación de intereses.

PARÁGRAFO PRIMERO: El contribuyente deberá presentar la solicitud para acogerse al beneficio del presente artículo, hasta el último día hábil del mes de agosto de 2020.

PARÁGRAFO SEGUNDO: El incumplimiento a las cuotas pactadas dará por terminada las condiciones del presente artículo.

ARTÍCULO CUARTO. Con el fin de recuperar la cartera morosa y generar mayor liquidez, así como la posibilidad de aliviar la situación económica de los deudores, los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados en el Municipio de Ricaurte (Cundinamarca) podrán acceder a beneficios de carácter tributario y no tributario en impuestos, tasas, contribuciones y multas.

PARÁGRAFO PRIMERO: Los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado que tengan deudas de la vigencia 2019 y anteriores tendrán los siguientes beneficios tributarios:

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

PARÁGRAFO SEGUNDO: Los contribuyentes del Impuesto de Industria y Comercio que tengan deudas de la vigencia 2018 y anteriores tendrán los siguientes beneficios tributarios:

- *Hasta el 31 de octubre de 2020 pagarán 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 TERCERO: Los contribuyentes que tengan deudas en impuestos, tasas, contribuciones y multas no mencionados en los párrafos anteriores podrán acogerse a los siguientes beneficios tributarios:

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

PARÁGRAFO CUARTO. 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.

ARTÍCULO QUINTO. VIGENCIA. El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias (...).

2.3.- Cuestión previa – Sentencia de constitucionalidad C-448 de 2020

Como se observó en precedencia el Decreto Municipal 125 del 3 de junio de 2020, adoptó el contenido de los artículos 6° y 7° del 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” en el municipio de Ricaurte (Cundinamarca).

No obstante, es preciso señalar que la H. Corte Constitucional a través de sentencia C-448 de 2020 declaró la inconstitucionalidad de los artículos 6 y 7 del Decreto Legislativo 678 de 2020 los cuales constituyen el fundamento central del estudio que nos ocupa.

Empero, en virtud de lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 270 de 1996: “(...) *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 (...)*”.

Por lo tanto, como quiera que los artículos 6 y 7 del Decreto Legislativo 678 de 2020 generaron efectos desde el 20 de mayo del mismo año, y que tales artículos fueron adoptados a través del Decreto 125 del 3 de junio de 2020 por el municipio de Ricaurte, es preciso ejercer el control inmediato de legalidad por el tiempo en que estuvo vigente la norma estudiada, pues podría afectar derechos consolidados de quienes se beneficiaron de su contenido.

2.4.- Del control inmediato de legalidad – Presupuestos de procedencia del control inmediato de legalidad

De conformidad con lo previsto en los artículos 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción 137 de 1994 y 136 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, son objeto del control inmediato de legalidad por parte de los Tribunales Administrativos *“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”* cuando emanen de las autoridades territoriales.

La jurisprudencia del H. Consejo de Estado estableció que para la procedencia del control inmediato de legalidad, el acto de la administración debía reunir, en forma concurrente, los siguientes requisitos:

“En lo que tiene que ver con cuáles son los actos administrativos que pueden ser enjuiciados por el CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD, el Consejo de Estado desde 1994 hasta la fecha, en más de 40 providencias, de manera reiterada y casi pacífica, ha interpretado taxativamente los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 59 y 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, 60 para en términos generales señalar, que son aquellos que de manera expresa desarrollen decretos legislativos.

*De acuerdo con esta visión, que podríamos llamar taxativa, tradicional o formal, son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber: **(i) que se trate de un acto de contenido general; (ii) que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y (iii) que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de Excepción**”⁴ (Negrilla y subraya fuera del texto).*

⁴ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sala Especial de Decisión Número 10 – C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. 11 de mayo de 2020. Radicación: ·11001-03-15-000-2020-00944-00. Norma que se revisa: Resolución 471 de 22 de marzo de 2020.

Dicho lo anterior, incumbe a la Sala verificar si en la presente oportunidad fueron acreditados los presupuestos de procedencia del medio de control aludido, tal como sigue:

2.4.1.- El acto de contenido general: el H. Consejo de Estado ha precisado que el control automático de legalidad que estructura el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 versa sobre las medidas de "carácter general", entendidas éstas como actos de contenido general⁵.

En reciente pronunciamiento, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo, señaló que el acto administrativo pierde el carácter de general cuando: "(...) *el alcance determinado y determinable de sus destinatarios y la materia, cuyos efectos jurídicos directos no trascienden al exterior de la administración, ni sobre derechos o situaciones de la ciudadanía en general; su incidencia se proyecta exclusivamente a la esfera interna de la administración y a un asunto preciso (...)*"⁶.

De acuerdo con lo anterior y una vez analizada la norma sometida a control inmediato de legalidad, se observa que su contenido es de **carácter general**, pues la decisión de adoptar las medidas decretadas por el Gobierno Nacional para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, es una medida que impacta a toda la comunidad del municipio de Ricaurte.

2.4.2.- El ejercicio de la función administrativa: para el H. Consejo de Estado la noción general de función administrativa comprende "*aquella actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones*"⁷.

En el caso que nos ocupa, se observa que el decreto objeto de control fue expedido por el alcalde municipal de Ricaurte - Cundinamarca, en uso de las facultades que le otorgan los artículos 314 y 315 superior, en calidad de jefe de la Administración local y representante legal del municipio, por lo cual le asiste la atribución de dirigir la acción administrativa municipal, lo que nos lleva a concluir que el acto administrativo fue expedido en ejercicio de la función administrativa que les compete a alcaldes y gobernadores en todo el territorio nacional.

2.4.3.- La finalidad del acto administrativo – Desarrollo de los decretos legislativos: el control **inmediato** de legalidad, en los términos señalados en la Ley 137 de 1994, solamente procede para aquellos actos de contenido general que desarrollan los estados de excepción, lo cual significa que si la norma objeto de estudio se expide en virtud de facultades ordinarias de la Administración, no es posible avocar su conocimiento a través de este medio excepcional, sino que deben ser controvertidas a través de los mecanismos ordinarios establecidos para el efecto.

Así, con el objeto de analizar la procedencia del control inmediato de legalidad, es necesario verificar que el acto administrativo tenga como finalidad el desarrollo de los decretos

⁵ Sala Plena de lo Contencioso administrativo. C. P. Reinaldo Chavarro Buriticá, Expediente 1100 I-03-1S-000- 2002-1280-01 (CA-006).

⁶ Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo - C.P: Carmelo Perdomo Cuéter. 16 de abril de 2020. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01057-00. Norma que se revisa: Circular 8 de 25 de marzo de 2020.

⁷ *Ibidem*

expedidos con fundamento en los estados de excepción, (entre los que están los dictados en el estado de emergencia).

Al observar el contenido del **Decreto 125 del 3 de junio de 2020**, se tiene que fue proferido por el alcalde del municipio de Ricaurte – Cundinamarca, y que citó como fundamento de su expedición, entre otros, el Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo de 2020, por medio del cual se establecieron 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 Nacional núm. 637 de 2020..

En consecuencia, se observa con claridad que el origen de la decisión del mandatario local es el estado de excepción decretado por el Gobierno Nacional.

Visto lo anterior, y una vez establecida la procedencia del presente medio de control, la Sala abordará el estudio de fondo que corresponda.

2.5.- Del Control Inmediato de Legalidad y su alcance.

Sea lo primero señalar que la Constitución Política, al ocuparse de los estados de excepción, dispuso una serie de controles de orden político y jurídico, a los cuales deben someterse no solo la decisión mediante la cual se produce la declaratoria del estado de excepción, sino además los decretos legislativos que dicte el Gobierno en uso de las facultades constitucionalmente conferidas, así como las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante dicha excepcionalidad, actos estos últimos respecto de los cuales se ocupó el Legislador Estatutario al establecer en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 la figura del control oficioso e inmediato de legalidad sobre los mismos.

Es así, que la norma dispone:

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

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

Revisado el contenido del Capítulo 6 del Título VII de la Constitución Política, así como la Ley 137 de 1997, se advierte con meridiana claridad que el constituyente no solo se preocupó por determinar la naturaleza de los estados de excepción, sino que además, fijó los límites a los que debían sujetarse las facultades extraordinarias que en razón de ellos se le reconocen al ejecutivo, y son tales derroteros los que debe procurar el operador judicial que sean acatados por los autoridades administrativas en el ejercicio de sus funciones, cuando se esté en presencia de circunstancias excepcionales.

En tratándose del estado de emergencia económica, social y ecológica, las primeras limitantes al poder del Ejecutivo Nacional aparecen expuestas en el artículo 215 Superior, en el que se indica que los decretos con fuerza de ley, dictados por el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros deben estar destinados exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Conforme a lo anterior, se podría afirmar válidamente que las disposiciones dictadas por el Gobierno Nacional deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia; en tal sentido el desarrollo normativo dentro de los estados de excepción obliga a observar **el principio de conexidad y congruencia** con los fines que se persiguen con la declaración del estado de excepción.

Dicha exigencia fue replicada en los artículos 10 y 11 de la Ley 137 de 1994, en los que se dispone que, cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberán estar *directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos e indicar de manera suficiente la necesidad de tales disposiciones*, de suerte que, los desarrollos normativos no podrán sustraerse a las circunstancias especiales de orden fáctico o jurídico que propiciaron las situación excepcional.

Dispone también el precepto constitucional (artículo 215) que, el Gobierno, en la normativa que declare el estado de emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias; obligación que se deriva **del principio de temporalidad**, pues al ser las medidas extraordinarias específicas y restringidas a conjurar la amenaza que motivó el uso de potestades excepcionales, éstas deben concluir en el momento en que cese la perturbación o disminuya a un nivel tal que pueda ser controlado por medio de los mecanismos ordinarios contemplados en el ordenamiento. Disposición que fue recogida en el artículo 9 de la Ley Estatutaria al señalar que las facultades extraordinarias sólo podrán ser utilizadas cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad y proporcionalidad.

Otros límites impuestos al Ejecutivo aparecen descritos en el artículo 15 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, en donde se impone la prohibición expresa de: **(i)** suspender los derechos humanos y libertades fundamentales; **(ii)** interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público o de los órganos del Estado; y **(iii)** suprimir o modificar los organismos o las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

Se referirá la Sala a la restricción consistente en *suspender los derechos humanos y libertades fundamentales*, pues entre las mencionadas es la que potencialmente puede ser desconocida por los mandatarios locales.

Así, sobre el particular la H. Corte Constitucional⁸, ha señalado que cuando la norma refiere a los **“derechos humanos y libertades fundamentales”**, no hace cosa distinta que remitirse a los derechos y libertades reconocidos y garantizados en lo que la doctrina

⁸ Sentencia C – 802 de 2002

constitucional ha definido como bloque de constitucionalidad, esto es, aquellas normas jurídicas que, aunque no tienen consagración expresa en el derecho interno, tienen plena vigencia en éste. Esta condición de prevalencia se deriva de lo dispuesto en el artículo 93 Superior, de acuerdo con el cual *“los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción prevalecen en el orden interno”*.

Este bloque de constitucionalidad está conformado por el Texto Superior, los instrumentos de derecho internacional humanitario y los tratados que consagran derechos humanos, cuya restricción se encuentra expresamente prohibida en los artículos 3 y 4 de la Ley estatutaria.

En dicho marco, el artículo 4º *ibídem*, prevé la imposibilidad de restringir, a través de medidas de excepción, el núcleo esencial de derechos determinados, tales como *“el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia, los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus”*. Así como la prohibición expresa de que las medidas adoptadas entrañen algún tipo de discriminación fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica.

Ahora, la Ley 137 de 1994 en su artículo 13, vislumbró la posible restricción al ejercicio de los derechos y libertades, empero, ello sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad. En consecuencia, solamente es posible restringir el pleno ejercicio de los derechos y garantías, mas no suspenderlos, restricción que tendrá ocurrencia en una proporción rigurosamente necesaria, fórmula a la cual se acudirá cuando no existan alternativas distintas para repeler la situación.

En suma, es patente para la Sala que ante la declaratoria del estado de excepción, visto el objeto del control de legalidad de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, corresponde a la autoridad judicial, según el ámbito de su competencia, examinar si las medidas de carácter general desarrolladas a partir de los decretos legislativos en vigencia del estado de excepción desconocen los principios de conexidad y de temporalidad, o si desbordan el límite constitucional y legal de los derechos humanos, libertades constitucionales y demás prerrogativas en los términos de la Ley Estatutaria.

Para finalizar, y con el objeto de verificar el cumplimiento de la totalidad de los requisitos establecidos en la Constitución y la ley, se hace necesario examinar si el acto administrativo objeto de control inmediato cumple con los requisitos formales para la expedición del acto,

tales como la **competencia, identificación, motivación (adecuación de los fines propuestos y proporcionalidad de las medidas), y publicación.**

2.6.- Caso concreto.

2.6.1.- Análisis de los requisitos formales del Decreto Municipal 196 de 2020.

✓ En cuanto a la competencia e identificación.

En el *sub lite*, se observa que el decreto examinado está suscrito por el alcalde del municipio de Ricaurte y expedido en uso de las facultades que le otorgan los artículos 315 superior, que lo instituyen como jefe de la Administración local y representante del municipio, siéndole atribuible dirigir la acción administrativa municipal, asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.

Como quedó expuesto líneas atrás, el Gobierno Nacional expidió los decretos 417 y 637 de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional y 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.

En este orden de ideas, y en atención a lo dispuesto en el artículo 2º constitucional que establece que: “(...) *las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (...)*”, le era propio al alcalde de Ricaurte, dadas las circunstancias de Emergencia Económica, Social y Ecológica a nivel nacional, decretar y atender el contenido del Decreto Legislativo 678 de 2020.

Adicionalmente, se advierte que el decreto examinado tiene elementos suficientes que permiten su identificación, como el número, la fecha, la identificación de las facultades que permiten su expedición, las consideraciones, el articulado y la firma de quien lo suscribe.

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

✓ En cuanto a la publicación del acto administrativo

De conformidad con el artículo 65 del CPACA:

*“(...) Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el **Diario Oficial** o en las gacetas territoriales, según el caso.*

*Las entidades de la administración central y **descentralizada de los entes territoriales que no cuenten con un órgano oficial de publicidad podrán divulgar esos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes,***

la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación.

Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa iniciada con una petición de interés general, se comunicarán por cualquier medio eficaz.

En caso de fuerza mayor que impida la publicación en el Diario Oficial, el Gobierno Nacional podrá disponer que la misma se haga a través de un medio masivo de comunicación eficaz. (...). (Negrilla fuera de texto)

En el caso particular, el Decreto 125 de 2020 fue publicado en la página web dispuesta por la Alcaldía Municipal para tal efecto, lo que significa que se cumplió con el requisito de publicación, necesario para efectos de vigencia y oponibilidad de los actos administrativos de carácter general y abstracto⁹.

2.6.2.- Examen de las decisiones adoptadas por el ente territorial en el Decreto 125 de 2020 – fundamento normativo (análisis de fondo)

Previo a analizar los principios de conexidad y temporalidad de la regulación territorial con los decretos legislativos y sobre todo, el respeto por los derechos y garantías constitucionales cuyo ejercicio no puede ser restringido o limitado en forma abusiva durante el Estado de Excepción que en la actualidad afronta el territorio nacional, se hace necesario referirnos a algunas de las normas enunciadas en el acto objeto de control, con el fin de ilustrar de mejor manera la decisión que adoptará la Sala.

Así pues, mediante el Decreto Legislativo 417 de 2020, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, por el término de 30 días, con el objeto de conjurar y hacer frente a la emergencia causada por el nuevo *Coronavirus – COVID 19*.

Posteriormente, y con el objeto de mitigar el riesgo de contagio del *Coronavirus – COVID 19*, el Gobierno Nacional profirió el Decreto Legislativo núm. 637 del 06 de mayo de 2020, a través del cual se declaró nuevamente 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.

Bajo su amparo, el Gobierno Nacional, con la firma de todos sus ministros, profirió 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”*.

El último de los decretos mencionados, adoptó una serie de medidas extraordinarias en materia de recaudo de impuestos en los siguientes términos:

“(…) 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

⁹ <http://www.ricaurte-cundinamarca.gov.co/Transparencia/Paginas/Normatividad.aspx>

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 (...)

Por lo tanto, el precepto citado, constituye, en el asunto de autos, el parámetro objetivo a partir del cual, la Corporación debe establecer si el representante legal del ente territorial ajustó su actuación a lo allí contenido, y, si en su desarrollo pudo haber incurrido en vulneración de las garantías constitucionales de los ciudadanos, o si ello devino en el ejercicio abusivo de la función administrativa dentro del marco del estado de excepción.

2.6.2.- Análisis de los elementos de conexidad, finalidad, necesidad y temporalidad, así como el respeto de los derechos humanos y garantías constitucionales del Decreto municipal 125 de 2020.

Con el objeto de desarrollar el tema propuesto, es necesario dilucidar la manera en la cual el Decreto 125 de 2020 aplicó el contenido de los artículos 6 y 7 del Decreto Legislativo 678 de 2020, para lo cual entraremos a analizar el contenido textual del decreto legislativo, el cual estableció lo siguiente:

(...) Artículo 6. Facultad para diferir el pago de obligaciones tributarias. Facúltase 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 (...)

Del análisis del texto que precede, se observa que se otorgaron a las entidades territoriales **facultades** para diferir hasta en doce (12) cuotas mensuales, y sin intereses, los tributos que son de propiedad de estas entidades, y se fijó como última cuota, la correspondiente al mes de junio de 2021, lo que significa que las normas que expedieran las entidades territoriales, podían fijar como fecha de la última cuota de pago el mes de junio de 2021.

De otra parte, con el objeto de obtener liquidez para garantizar la sostenibilidad financiera del municipio y atender las crecientes necesidades generadas con la crisis sanitaria en las entidades territoriales, así como aliviar la situación económica de los deudores, los contribuyentes, responsables, agentes retenedores, y demás obligados, se estableció la posibilidad de crear beneficios en relación con el pago de los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago al 06 de mayo de 2020 (fecha de entrada en vigor del decreto legislativo), así:

- ✓ 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.

Para finalizar, la norma estudiada permitió la extensión de las anteriores medidas a aquellas obligaciones que se encontraran en discusión en sede administrativa y judicial, de tal forma que si las medidas de alivio eran aplicadas darían lugar a la terminación de los respectivos procesos.

De acuerdo con lo contemplado en la motivación de los Decretos Legislativos 637 y 678 de 2020, la justificación de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional fueron las de: (i) aliviar las obligaciones tributarias de los contribuyentes, pues como consecuencia de los efectos económicos negativos generados por la pandemia ocasionada por el COVID-19 puede generarse un detrimento en sus ingresos regulares y; (ii) la optimización del recaudo de impuestos a favor de las entidades territoriales con el objeto de obtener liquidez para garantizar la sostenibilidad financiera del municipio y atender las crecientes necesidades generadas con la crisis sanitaria.

De ahí que en el Decreto 678 de 2020 se les haya otorgado a los alcaldes la facultad de diferir el pago de obligaciones tributarias, así como de tomar medidas para la recuperación de cartera, con el fin de generar alivios a los deudores, contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados, mediante beneficios con relación a los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago a la entrada en vigencia del decreto legislativo.

Ahora bien, con el objeto de verificar el marco bajo el cual el alcalde del municipio de Ricaurte acogió el contenido de los artículos 6 y 7 del Decreto 678 de 2020, es necesario transcribir la parte resolutive del Decreto Municipal 125 de 2020, el cual señaló lo siguiente:

"(...) ARTÍCULO PRIMERO. ADOPTAR en el Municipio de Ricaurte (Cundinamarca), los artículos 6º y 7º del Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo de 2020, "Por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuesta/ de las entidades territoriales, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020".

ARTÍCULO SEGUNDO. Los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado que a 31 de diciembre de 2019 se encontraban a paz y salvo, podrán diferir la obligación de la vigencia 2020, en cuotas iguales a partir del mes en que se haga la solicitud, sin que este pase del 30 de diciembre de 2020, sin la causación de intereses.

PARÁGRAFO PRIMERO: El contribuyente deberá presentar la solicitud para acogerse al beneficio del presente artículo del 01 agosto hasta el último día hábil del mes de agosto d 2020

PARÁGRAFO SEGUNDO: El incumplimiento a las cuotas pactadas dará por terminada las condiciones del presente artículo.

ARTÍCULO TERCERO. Los contribuyentes del Impuesto de Industria y Comercio que a 31 de diciembre de 2019 se encontraban a paz y salvo por la vigencia 2018, podrán diferir el impuesto de la vigencia 2019 en cuotas iguales a partir del momento que se realice la solicitud y sin exceder del 30 de diciembre de 2020, sin la causación de intereses.

PARÁGRAFO PRIMERO: El contribuyente deberá presentar la solicitud para acogerse al beneficio del presente artículo, hasta el último día hábil del mes de agosto de 2020.

PARÁGRAFO SEGUNDO: El incumplimiento a las cuotas pactadas dará por terminada las condiciones del presente artículo.

ARTÍCULO CUARTO. Con el fin de recuperar la cartera morosa y generar mayor liquidez, así como la posibilidad de aliviar la situación económica de los deudores, los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados en el Municipio de Ricaurte (Cundinamarca) podrán acceder a beneficios de carácter tributario y no tributario en impuestos, tasas, contribuciones y multas.

PARÁGRAFO PRIMERO: Los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado que tengan deudas de la vigencia 2019 y anteriores tendrán los siguientes beneficios tributarios:

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

PARÁGRAFO SEGUNDO: Los contribuyentes del Impuesto de Industria y Comercio que tengan deudas de la vigencia 2018 y anteriores tendrán los siguientes beneficios tributarios:

- *Hasta el 31 de octubre de 2020 pagarán 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 TERCERO: Los contribuyentes que tengan deudas en impuestos, tasas, contribuciones y multas no mencionados en los párrafos anteriores podrán acogerse a los siguientes beneficios tributarios:

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

PARÁGRAFO CUARTO. 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.

ARTÍCULO QUINTO. VIGENCIA. El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias (...).

Así las cosas, y una vez puestos en contexto tanto el Decreto Legislativo como la norma expedida por la entidad territorial, entraremos a analizar el elemento de conexidad, el cual va dirigido a verificar si las medidas adoptadas por la entidad territorial tienen relación exclusiva con las condiciones que generaron la declaratoria del estado de excepción, y si su finalidad tiene como propósito el de contribuir a la solución de alguno o algunos de los problemas que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica.

Del análisis de los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 del Decreto Municipal 125 de 2020 se observa que cumplen con el **elemento de conexidad** por cuanto las medidas adoptadas por el municipio de Ricaurte van dirigidas a generar alivios a los contribuyentes en materia fiscal y también a obtener prontamente el recaudo de impuestos con el objeto de obtener liquidez para garantizar la sostenibilidad financiera del municipio y atender las crecientes necesidades generadas con la crisis sanitaria en el municipio de Ricaurte, lo cual constituye el propósito para el cual fue proferido el decreto legislativo.

De igual forma se cumple **la finalidad**, por cuanto las medidas adoptadas tienen como único propósito aliviar los efectos económicos negativos generados por la crisis generada por el COVID-19.

De la misma forma se observa que se cumple con el **elemento de necesidad**, pues dadas las consecuencias negativas que a nivel económico se han generado por la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, era necesaria la toma de medidas extraordinarias encaminadas a atender las obligaciones tributarias para los habitantes del municipio,

brindarles la posibilidad de cumplir con obligaciones pendientes de pago y para la entidad territorial, contar con mayores rentas para destinarlas incluso a financiar gastos de funcionamiento propio de las entidades, actuación que igualmente está a tono con el decreto legislativo.

Así las cosas, y observado que los artículos 1, 2, 3 y 4 del Decreto Municipal núm. 125 de 2020 dictado por el alcalde del municipio de Ricaurte – Cundinamarca, adoptan las medidas establecidas en el Decreto Legislativo 678 de 2020, surge palmario que, cumplen con los elementos de **conexidad, finalidad y necesidad**, no solo porque desarrollan los lineamientos establecidos por el Gobierno Nacional sino también porque existe respeto de las disposiciones de orden constitucional que por una parte prevén el respeto de los derechos fundamentales a todos los habitantes del territorio nacional en el estado de emergencia, y por otra, toma en cuenta la necesidad y continuidad del ejercicio de la función administrativa que compete a la entidad territorial.

Finalmente, en cuanto al cumplimiento del **principio de temporalidad**, se observa que el alcalde de Ricaurte dispuso que las medidas estarían vigentes mientras el Gobierno Nacional mantuviera vigente el Estado de Excepción, así como el Decreto Legislativo 678 de 2020, términos que se ajustan a lo establecido por la Constitución y la ley, pues el Gobierno Nacional es quien cuenta con la atribución de establecer la duración de tales medidas.

- ✓ **En cuanto a la motivación (adecuación a los fines expuestos y proporcionalidad a las medidas adoptadas por el municipio con respecto a las declaradas en el Decreto Legislativo).**

La jurisprudencia del H. Consejo de Estado estableció que el acto expedido por la autoridad local, debe ser adecuado a los fines expuestos y ser proporcional a las medidas adoptadas.

Para el efecto, debe señalar la Sala que la adecuación de los fines propuestos o juicio de proporcionalidad constituye el correcto balance que debe lograrse entre la gravedad de la situación con las medidas de excepción que se pretenden implementar, los logros o ventajas que de manera global se alcanzan con su expedición, y los costos, sacrificios o dificultades que por efecto de ellas se generen o asuman y el juicio de motivación de incompatibilidad equivale a que no resulte discriminatorio, en caso que lo sea, si existen razones válidas que justifiquen las diferencias.

Para lograr a cabalidad el análisis de este aspecto, es necesario entrar a analizar cada uno de los artículos del Decreto Municipal 125 de 2020:

- **Artículo 1 del Decreto Municipal 125 de 2020 expedido por el Alcalde del municipio de Ricaurte – Cundinamarca.**

Señala el artículo 1 del Decreto Municipal 125 de 2020 lo siguiente:

“(…) ARTÍCULO PRIMERO. ADOPTAR en el Municipio de Ricaurte (Cundinamarca), los artículos 6º y 7º del Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo de 2020, “Por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuesta/ de las entidades territoriales, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020” (…).”

Del análisis del artículo 1 de la norma estudiada, se observa que cumple con el juicio de proporcionalidad, dado que fue explícito al señalar que se adoptaban los artículos 6 y 7 del Decreto Legislativo 678 de 2020, circunstancia que encuentra justificación no solo en lo dispuesto en la parte motiva de la norma legislativa, que señaló que la medida debía adoptarse para conjurar la crisis económica que se presentaba en los municipios por falta de ingresos, sino en lo señalado en el Concepto 2-2020-021322 del 26 de mayo de 2020 de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda, el cual fue citado en la parte considerativa del Decreto 125 de 2020, y en el que se señaló:

“(…) En caso en que el gobernador o alcalde decida adoptar la medida, debe hacerlo mediante un decreto en el que definirá los tributos a los que resulta aplicable, el número de cuotas y las fechas de pago de cada una (…).”

- **Artículos 2 y 3 del Decreto Municipal 125 de 2020 expedido por el Alcalde del municipio de Ricaurte – Cundinamarca.**

Señalan los artículos 2 y 3 del Decreto Municipal 125 de 2020 lo siguiente:

“(…) ARTÍCULO SEGUNDO. Los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado que a 31 de diciembre de 2019 se encontraban a paz y salvo, podrán diferir la obligación de la vigencia 2020, en cuotas iguales a partir del mes en que se haga la solicitud, sin que este pase del 30 de diciembre de 2020, sin la causación de intereses.

PARÁGRAFO PRIMERO: El contribuyente deberá presentar la solicitud para acogerse al beneficio del presente artículo del 01 agosto hasta el último día hábil del mes de agosto d 2020

PARÁGRAFO SEGUNDO: El incumplimiento a las cuotas pactadas dará por terminada las condiciones del presente artículo.

ARTÍCULO TERCERO. Los contribuyentes del Impuesto de Industria y Comercio que a 31 de diciembre de 2019 se encontraban a paz y salvo por la vigencia 2018, podrán diferir el impuesto de la vigencia 2019 en cuotas iguales a partir del momento que se realice la solicitud y sin exceder del 30 de diciembre de 2020, sin la causación de intereses.

PARÁGRAFO PRIMERO: El contribuyente deberá presentar la solicitud para acogerse al beneficio del presente artículo, hasta el último día hábil del mes de agosto de 2020.

PARÁGRAFO SEGUNDO: El incumplimiento a las cuotas pactadas dará por terminada las condiciones del presente artículo (…).” (Negrilla y subraya fuera del texto).

Respecto a los artículos 2 y 3 de la norma estudiada, se observa que con el objeto de implementar las medidas consagradas en el artículo 6 del Decreto Legislativo 678 de 2020, el alcalde del municipio de Ricaurte les permitió a los contribuyentes del impuesto predial de la vigencia 2020 y a los contribuyentes del impuesto de industria y comercio del año 2019, diferir sus obligaciones en cuotas iguales **a partir del mes en que se hiciera la solicitud**, sin que superara el **30 de diciembre de 2020**, sin la causación de intereses, cuya solicitud para acogerse al beneficio debía presentarse a más tardar el

último día hábil del mes de agosto de 2020. De igual forma manifestó que el incumplimiento a las cuotas pactadas daría por terminadas las condiciones pactadas.

Pues bien, analizados los precisos términos de la norma estudiada, se observa que se cumple con el juicio de proporcionalidad, dado que la norma se adecua a los fines propuestos en el Decreto Legislativo 678 de 2020, pues al analizar el contenido del artículo 6 de la norma legislativa se tiene que:

“(...) 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 (...)” (Negrilla y subraya fuera del texto).

Como se observa la norma legislativa señala con claridad que el pago de los tributos correspondientes a la vigencia 2020 pueden diferirse **hasta en 12 cuotas**, lo anterior significa que la entidad territorial podía diferir el pago de 1 a 12 cuotas de forma facultativa.

Por lo tanto, al analizar el contenido de los artículos 2 y 3 del Decreto Municipal se tiene que no desconocieron el contenido expreso de la norma legislativa al haber fijado un plazo **“(...) a partir del mes en que se hiciera la solicitud, sin que superara el 30 de diciembre de 2020 (...)”**, lo que significa que como mínimo se otorgó un plazo de 4 meses para el pago de tributos de la vigencia 2020, si la solicitud fue presentada hasta el 31 de agosto de 2020, situación que claramente está permitida por el decreto legislativo, pues se repite, que la entidad territorial contaba con la facultad de dividir las cuotas hasta en un plazo máximo de 12 meses, pero en todo caso podían realizarlo por un plazo menor.

En este sentido, la norma expedida por el alcalde del municipio de Ricaurte es proporcional y se adecua a los fines propuestos en el Decreto Legislativo 678 de 2020.

De otra parte, debe indicarse que el Decreto Municipal 125 de 2020, incluyó en los artículos 2 y 3 algunas condiciones adicionales a las dispuestas en el artículo 6 del Decreto Legislativo 678 de 2020, pues exige la presentación de solicitud para acogerse al beneficio, y adicionalmente le fija al contribuyente un límite temporal para su presentación, por cuanto la solicitud debía elevarse hasta el último día hábil del mes de agosto del presente año.

De la misma forma, se exigió que para ser beneficiario del alivio tributario, debía encontrarse a paz y salvo por todo concepto hasta la vigencia 2019 en tratándose del impuesto predial, y hasta la vigencia 2018 en tratándose del impuesto de industria y comercio, requisitos que no fueron contemplados en el artículo 6 del Decreto 678 de 2020.

Al respecto, es necesario señalar que tales requisitos no desbordan el contenido de los artículos 6 y 7 del Decreto 678 de 2020, ni tampoco desconocen los derechos fundamentales, pues la exigencia de la petición no constituye un requisito excesivo, dado que de otra forma no podría la entidad territorial determinar que el contribuyente desea acogerse a los beneficios tributarios, en tanto la norma no indica que tales alivios deban

aplicarse de manera oficiosa por parte de la administración, sino que contrario a ello, deben ser solicitados a petición de parte.

De otro lado, en cuanto a la exigencia tendiente a que se encuentren a paz y salvo hasta el período 2019, tampoco constituye un requisito excesivo, pues aquellas personas que incluso se encuentren en mora por períodos anteriores a 2019 pueden verse beneficiadas con otro tipo de alivio, que no solo les permite la condonación de la totalidad de intereses, sino parte del capital, por lo que este tipo de contribuyentes (morosos anteriores a 2019), también se verían beneficiados con las medidas de alivio adoptadas en el Decreto municipal.

Si analizáramos en conjunto las medidas de alivio otorgadas a los contribuyentes que tuvieran obligaciones tributarias pendientes con anterioridad a la vigencia 2019, se observa que el requisito de estar a paz y salvo para el beneficio tributario del año 2020, no es excesivo, dado que las medidas son complementarias y promueven el recaudo, pues aquellas personas que quieran verse favorecidas de los beneficios del año 2020 deben ponerse al día con las vigencias anteriores, lo cual resulta ajustado al decreto legislativo.

En este orden de ideas, no existe duda que los artículos 2 y 3 del Decreto Municipal 125 de 2020 son proporcionales a los fines para los cuales fue expedido el Decreto 678 de 2020, pues no se desconoce el propósito para el cuál fue creado el beneficio tributario.

- **Artículo 4 del Decreto Municipal 125 de 2020 expedido por el Alcalde del municipio de Ricaurte – Cundinamarca.**

Señala el artículo 4 del Decreto Municipal 125 de 2020 lo siguiente:

“(…) ARTÍCULO CUARTO. Con el fin de recuperar la cartera morosa y generar mayor liquidez, así como la posibilidad de aliviar la situación económica de los deudores, los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados en el Municipio de Ricaurte (Cundinamarca) podrán acceder a beneficios de carácter tributario y no tributario en impuestos, tasas, contribuciones y multas.

PARÁGRAFO PRIMERO: Los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado que tengan deudas de la vigencia 2019 y anteriores tendrán los siguientes beneficios tributarios:

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

PARÁGRAFO SEGUNDO: Los contribuyentes del Impuesto de Industria y Comercio que tengan deudas de la vigencia 2018 y anteriores tendrán los siguientes beneficios tributarios:

- *Hasta el 31 de octubre de 2020 pagarán 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 TERCERO: Los contribuyentes que tengan deudas en impuestos, tasas, contribuciones y multas no mencionados en los párrafos anteriores podrán acogerse a los siguientes beneficios tributarios:

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

PARÁGRAFO CUARTO. 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 (...)" (Negrilla y subraya fuera del texto).

Respecto al artículo 4, se observa que con el objeto de implementar las medidas consagradas en el artículo 7 del Decreto Legislativo 678 de 2020 en cuanto a la recuperación de cartera, el alcalde del municipio de Ricaurte les permitió a los contribuyentes pagar sus tributos de acuerdo con los plazos y porcentajes fijados por el Gobierno Nacional en el artículo 7 de la norma legislativa.

Pues bien, analizados los términos de la norma estudiada, se observa que cumplen con el juicio de proporcionalidad, pues se adecuan a los fines propuestos en el Decreto Legislativo 678 de 2020, y no desborda el marco legal expedido en la norma legislativa.

Debe precisar la Sala que si bien los párrafos primero y tercero del artículo 4 del Decreto 125 de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Ricaurte Cundinamarca no incluyen dentro de su texto la condonación de las sanciones, sino únicamente lo correspondiente a capital e intereses, lo cierto es que tal situación no desborda el límite competencial previsto en el Decreto Legislativo 678 de 2020, dado que las medidas de alivio otorgadas por el Gobierno Nacional fueron creadas para que los alcaldes y gobernadores de forma **facultativa**, esto es, para que el representante legal de cada municipio determinara si las adoptaba o no.

Por lo tanto, en el *sub iudice* se observa que el alcalde del municipio de Ricaurte – Cundinamarca, si bien tomó la decisión de adoptar las medidas de alivio previstas en el artículo 7 del Decreto Legislativo 678 de 2020, lo cierto es que en los párrafos 1 y 3 del artículo 4 del Decreto municipal 125 de 2020, no incluyó dentro de los beneficios tributarios, la condonación de las sanciones, situación que en ningún caso desborda la facultad otorgada por el Gobierno Nacional, pues se insiste en los beneficios tributarios debían adoptarse por cada entidad territorial de forma potestativa, eso sí, sin desbordar el límite fijado en la norma legislativa.

En este orden de ideas, no existe duda que los párrafos primero y tercero del artículo cuarto del Decreto Municipal 125 de 2020 se adecuan a los fines para los cuales fue expedido el Decreto 678 de 2020, pues se garantiza el propósito para el cuál fue creado el beneficio tributario, en tanto si bien el decreto legislativo permitió la condonación de las

sanciones, lo cierto es que era potestad del representante legal del municipio de Ricaurte, la adopción o no de tales medidas, dado el carácter facultativo del beneficio tributario creado por el Gobierno Nacional.

Así las cosas, al superar el juicio de proporcionalidad, lo procedente será declarar ajustados al ordenamiento los parágrafos primero y tercero del artículo cuarto del Decreto 125 de 2020.

Frente al artículo quinto que señala que deroga las disposiciones que le sean contrarias esta disposición, y que rige a partir de la fecha de su promulgación es propia de este tipo de normas, luego no existe un análisis del elemento estudiado.

En virtud de lo expuesto, la Subsección F de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca,

RESUELVE

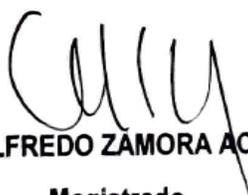
PRIMERO.- DECLÁRESE que el contenido del Decreto Municipal 125 de 2020 expedido por el **alcalde del municipio de Ricaurte**, Departamento de Cundinamarca, está ajustado al ordenamiento jurídico, de conformidad con las consideraciones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO.- Notificar esta providencia al señor alcalde del municipio de Ricaurte - Departamento de Cundinamarca y al señor Agente Delegado del Ministerio Público, a través las respectivas direcciones electrónicas registradas en el expediente.

TERCERO.- Insertar el texto de esta providencia en la página www.ramajudicial.gov.co en la sección denominada "Medidas COVID19", o en la plataforma autorizada para tales efectos.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

(Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.)



LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA
Magistrado



PATRICIA SALAMANCA GALLO
Magistrada



BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS
Magistrada