

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA**

Magistrado ponente: **LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO**

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de enero de dos mil veintiuno (2021)

**EXPEDIENTE: 250002315000202002516-00**  
**NATURALEZA DEL ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**OBJETO DE CONTROL: DECRETO 250 DE 2020**  
**ENTIDAD: MUNICIPIO DE MOSQUERA**

La Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca procede a efectuar el control inmediato de legalidad al Decreto 250 de 29 de mayo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Mosquera, según lo previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA.

**ANTECEDENTES**

**Texto del Decreto**

El texto del Decreto 250 del 29 de mayo de 2020, proferido por el alcalde del municipio de Mosquera es el siguiente:

**DECRETO No. 250**  
**Mayo 29 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 MOSQUERA — CUNDINAMARCA”**

El alcalde del Municipio de Mosquera Cundinamarca, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas en el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012, el decreto 417 de 2020 marzo 17 de 2020, decreto 531 de 2020 abril 8 de 2020, decreto 593 de 2020 abril 24 de 2020, decreto 637 de 2020 mayo 6 de 2020, decreto 678 de 2020 mayo 20 de 2020, y

**CONSIDERANDO**

Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia, son fines esenciales del estado: Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la

Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

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.

Que de conformidad con el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Que de conformidad con el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, es atribución del alcalde, Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.

Que el artículo 363 ibidem establece “El Sistema Tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. (...)”

Que el artículo 59 de la ley 788 de 2002, determina que “(sic...) *Procedimiento tributario territorial. Los departamentos y municipios aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional, para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio incluida su imposición, a los impuestos por ellos administrados. Así mismo aplicarán el procedimiento administrativo de cobro a las multas, derechos y demás recursos territoriales. El monto de las sanciones y el término de la aplicación de los procedimientos anteriores, podrán disminuirse y simplificarse acorde con la naturaleza de sus tributos, y teniendo en cuenta la proporcionalidad de estas respecto del monto de los impuestos.*”

Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo Coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de esta, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 y mitigar sus efectos.

Que el gobierno nacional expidió el decreto legislativo 417 de 2020 “por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.”

Que según decreto 457 de 2020 de fecha 22 de marzo de 2020 el Gobierno nacional: “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.”

Que el precitado decreto en su artículo 1. estableció que: “Artículo 1. Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.” Subrayado fuera del texto.

Que mediante el Decreto 531, en su artículo 1. Indico “Artículo 1. Aislamiento. Ordenar aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de República de Colombia, a partir cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.” Subrayado fuera del texto.

Que mediante el Decreto 593, en su artículo 1. Indico “Artículo 1. Aislamiento. Ordenar aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de República de Colombia, a partir cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril 2020, hasta las cero horas CITO ALCALDÍA DE - MOSQUERA (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.” Subrayado fuera del texto.

Que mediante el Decreto 636, en su artículo 1. indico “Artículo 1. Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus CD-19.” Subrayado fuera del texto.

Que mediante el Decreto 689, en su artículo 1. indico “Artículo 1. Prórroga. Prorrogar la vigencia del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público", hasta el 31 de mayo de 2020, y en tal medida extender las medidas allí establecidas hasta las doce de la noche (12:00 pm) del día 31 de mayo de 2020.”

Que el pasado 12 de marzo del año en curso, el Ministerio de Salud y Protección Social emitió la resolución No.385 de 2020, por el cual se declaró la emergencia sanitaria por causa del virus COVID-19 (CORONAVIRUS), adoptando una serie de medidas sanitarias y planes de contingencia, tendientes a contener su contagio y propagación.

Que mediante el Decreto 180 del 13 de marzo de 2020, el Municipio de Mosquera — Cundinamarca, declaro la alerta amarilla, y adopto medidas para la contención de la pandemia par el coronavirus COVID-19, en el Municipio de Mosquera.

Que las entidades territoriales en cabeza de la Federación Colombiana de Municipios han hecho sentir la situación financiera que vienen atravesando donde según las mismas estimaciones económicas del país, los municipios podrán perder hasta un 25% de los ingresos corrientes en cada una de las vigencias fiscales 2020 y 2021, no solo perdiendo la capacidad económica sino la imposibilidad de ejecutar los planes de desarrollo municipales.

Que mediante Decreto Legislativo 678 de fecha 20 de mayo de 2020 el Gobierno Nacional expidió medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020.

Que, según los acontecimientos del orden nacional, departamental y municipal, en los temas de aislamientos obligatorios preventivos, se ha determinado que los habitantes del municipio de Mosquera han dejado de percibir por ingresos de cada hogar lo cual no ha permitido el normal desarrollo de sus actividades tanto personales como empresarial teniendo que dejar las obligaciones tributarias pendientes de cancelar.

Que se hace necesario aplicar los artículos 6” y 7” del Decreto Legislativo 678 de fecha 20 de mayo de 2020, con el fin de dar medidas económicas a los habitantes, comerciantes y empresarios del municipio de Mosquera, para asimismo tratar de mejorar las finanzas municipales.

Que la Dirección de Apoyo Fiscal — DAF Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante concepto No. 2-2020021289 de fecha 26 de mayo de 2020, estableció frente a la aplicación del artículo 7° del decreto legislativo 678 de 2002 lo siguiente “Sic.. debe entenderse pago a la entrada en vigencia del presente Decreto que se trata de obligaciones respecto de las cuales no medie plazo ni condición para su exigibilidad a esa fecha, en otras palabras, se trata de obligaciones vencidas. Por

lo anterior, a juicio de esta Dirección, la norma no resulta aplicable a vigencias corrientes”.

Que la Dirección de Apoyo Fiscal — DAF Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante concepto No. 2-2020021322 de fecha 26 de mayo de 2020, sobre la aplicación del decreto legislativo 678 de 2020, estableció que “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.

Que la Dirección de Apoyo Fiscal — DAF Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante concepto No. 2-2020021322 de fecha 26 de mayo de 2020, estableció frente a la aplicación del artículo 6” del decreto legislativo 678 de 2002 lo siguiente “A juicio de esta Dirección la medida resulta aplicable únicamente para la vigencia actual, no siendo aplicable entonces a vigencias anteriores pendientes de pago, ni a aquellas en procesos de fiscalización, liquidación oficial, discusión o cobro coactivo. En esa misma línea no es aplicable a obligaciones que se encuentren incorporadas en facilidades de pago”.

En mérito de lo expuesto,

### **DECRETA**

**ARTICULO PRIMERO.** ADOPTAR los artículos 6 y 7 del Decreto Legislativo 678 de fecha veinte (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”

**ARTICULO SEGUNDO.** Los contribuyentes del impuesto predial unificado, 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, hasta el último día hábil del mes de julio de 2020.

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

**ARTICULO TERCERO.** Los contribuyentes del Impuesto de Industria y Comercio, 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 junio de 2020.

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

**ARTICULO 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 Mosquera 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 pagaran 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 pagaran 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 pagaran 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.

ARTICULO QUINTO. Se derogan las disposiciones que le sean contrarias en especial las contenidas en el decreto municipal 200 de fecha 24 de marzo de 2020.

ARTICULO SEXTO. El presente decreto rige a partir de la fecha de promulgación [...]

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

GIAN CARLO GEROMETTA BURBANO  
ALCALDE MUNICIPAL

## Intervenciones

De acuerdo con el numeral 2 del artículo 185 del CPACA el proceso de la referencia se fijó por aviso en la plataforma electrónica del Tribunal Administrativo de

Cundinamarca<sup>1</sup> y en la página web de la Rama Judicial<sup>2</sup>, por el término de 10 días, sin que se hayan presentado intervenciones por parte de la ciudadanía.

### **Informe de la Alcaldía del municipio de Mosquera**

Cita que los antecedentes administrativos del Decreto 250 de 2020, se resumen en las normas y conceptos expedidos a nivel nacional y departamental en la materia, tales como como el Decreto Municipal 180 del 13 de marzo de 2020, que declaró la alerta amarilla en el municipio, el Concepto 2-220-021289 del 26 de mayo de 2020, de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como el Concepto 2-2020-021322 del 26 de mayo de 2020 de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

### **Ministerio Público**

El **Ministerio Público** estructuró su concepto en dos partes: en la primera hizo un análisis sobre el control inmediato de legalidad, y la segunda un análisis formal y material del decreto objeto de control.

Al realizar el análisis formal, aduce que el decreto objeto de control fue expedido por el alcalde del municipio de Mosquera en ejercicio de las facultades conferidas los artículos 315 de la Constitución Política; Ley 136 de 1994, modificado por la Ley 1551 de 2012; Decreto Ley 417 del 17 de marzo de 2020; Decretos Legislativos Decreto 637 de 2020 mayo 6 de 2020 y Decreto 678 de 2020 mayo 20 de 2020.

Igualmente, destaca que fue proferido dentro del término del Estado de Excepción declarado mediante el Decreto Legislativo 637 de 2020, es decir entre el 6 de mayo y el 6 de junio de 2020. Aclara que se encuentra numerado, fechado, con la especificación de las facultades que se ejercen y en virtud de las cuales se expide. Observa que el decreto fue expedido con las formalidades para esta clase de actos y por ello no advierte ningún vicio de forma en la expedición del citado decreto.

Al realizar el análisis material, señala que el acto objeto de control, no está referido a personas concretas o individualmente determinadas o a un grupo de personas específico, sino que se dirige a todos las personas, característica principal de las normas de carácter general.

---

<sup>1</sup> <https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-general-del-tribunal-administrativo-de-cundinamarca/238>

<sup>2</sup> En la sección denominada "Medidas COVID19"

Cita el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, para decir que esta norma establece que los actos objeto de control inmediato de legalidad, deberán cumplir, entre otros, los requisitos: i) que se trate de actos de carácter general, y ii) que desarrollen los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción.

Frente al requisito de ser un acto de carácter general, dice que se cumple frente al acto revisado. En relación con el segundo requisito, esto es, si desarrolla directa o indirectamente los actos de declaración de los Estados de Excepción o los demás decretos legislativos expedidos con ocasión de dicho estado, dice que este requisito exige una conexidad con el Estado de Excepción respectivo.

En cuanto a la conexidad, cita la sentencia C-466 de julio 19 de 2017, de la cual extrae que esta implica que la materia de las medidas adoptadas en el acto objeto de control, guarden una relación directa y específica con la crisis que se afronta, y la cual se revisa desde dos puntos de vista: uno interno, en donde se establece la relación entre las medidas adoptadas y las consideraciones que motivan el acto, y uno externo en el que se verifica la relación entre el decreto legislativo de desarrollo y la declaratoria de emergencia. Dice que en virtud del juicio de finalidad establecido en el artículo 10 de la Ley 137 de 1994, las medidas adoptadas en el acto que se revisa deben estar directa y específicamente encaminados a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.

Indica que revisados los fundamentos legales del acto objeto de control, en este se hizo referencia al Decreto Legislativo 678 de 20 de marzo de 2020, el cual se profirió en desarrollo de los señalado en el Decreto 637 de 2020 que declaró el Estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y que en su artículo 6 estableció la posibilidad de diferir el pago de obligaciones tributarias, facultando a los gobernadores y a los alcaldes, para que durante el término de la emergencia Económica, Social y Ecológica, de que trata el Decreto 637 de 2020 difieran hasta en 12 cuotas mensuales y sin intereses, el pago de los tributos de propiedad de las entidades territoriales.

Alude que teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto 678 de 2020, y como se indicó en el concepto 2-2020-021322 del 26 de mayo de 2020 de la DAF, dicha norma tiene el carácter potestativo y no imperativo, por lo cual, queda a discreción del alcalde o gobernador adoptarla o no.

En cuanto al artículo 7 ibídem, con el fin de la recuperación de cartera a favor de las entidades territoriales y generar mayor liquidez, se da la posibilidad de aliviar la situación económica de los deudores, los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados, con beneficios consistentes en la rebaja de un porcentaje del capital y el pago sin intereses y sanciones; beneficios que en consideración del agente del ministerio público, debe ser aplicables por ministerio de ley, sin que se requiera de acto territorial que lo autorice.

Luego de transcribir el articulado del Decreto 250 de 2020, menciona que el alcalde del Municipio de Mosquera adopta lo dispuesto en los artículos 6 y 7 del Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo de 2020, por lo cual ordena diferir el pago del impuesto predial como del impuesto de industria y comercio hasta el 30 de diciembre de 2020, acogiendo lo señalado en el citado artículo 6 del Decreto Legislativo 678 de 2020.

No obstante, destaca que en los párrafos primero y segundo de los artículos 2 y 3 del Decreto 250 objeto de estudio, se agregan algunas disposiciones no contempladas en el artículo 6 del Decreto Legislativo 678 de 2020, como es el plazo para que el interesado presente la solicitud de acogerse al beneficio (hasta el último día hábil del mes de junio o julio de 2020), y la consecuencia por el incumplimiento a las cuotas pactadas (dar por terminado las condiciones de pago). Si bien, estas disposiciones pueden permitir mayor claridad para la ejecución del decreto Legislativo 678 de 2020, menciona que ello es insuficiente para que el burgomaestre se atribuya facultades que por mandato constitucional son del resorte del presidente de la República, a quien, en virtud de lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, le corresponde la potestad reglamentaria y en virtud de la cual podrá expedir normas de carácter general destinadas a la ejecución y cumplimiento de la ley; potestad que se caracteriza por ser una atribución constitucional inalienable, intransferible, inagotable.

Respecto al artículo 4 del citado Decreto 250 municipal de Mosquera, afirma que atiende lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 678 de 2020 para el impuesto predial unificado – párrafo primero -, para el impuesto de industria y comercio – párrafo segundo, y otras deudas en impuestos, tasas, contribuciones y multas – párrafo tercero-, norma que contiene un beneficio aplicable por ministerio de la ley, sin que sea necesario que se incluya en un acto territorial.

Precisa que, si bien, mediante el acto objeto de control, se acoge lo señalado en el artículo 7 del Decreto legislativo 678 de 2020, debe mencionarse que en dicho acto sin justificación alguna y sin que la ley autorice, limita el beneficio a ciertos periodos a

saber: i) en relación con el impuesto predial solo aplica a las deudas de la vigencia 2019 y anteriores, excluyendo así el impuesto que se hubiere causado por el año 2020 y estuviere en mora antes de la vigencia del citado Decreto legislativo 678 de 2020; ii) en relación con el impuesto de industria y comercio limita el beneficio a las deudas de la vigencia 2018 y anteriores, excluyendo injustificadamente las deudas que se hubieren causado antes de la vigencia del Decreto 678 de 2020, durante las vigencias 2019 y 2020.

Dice que el Decreto 250 de 2020 acoge lo dispuesto en el Decreto Legislativo 678 de 2020, lo que lo constituye en un acto dirigido a ejecutar lo ordenado en dicho decreto, en ejercicio de la función propia del órgano administrativo municipal, y en virtud de las facultades del alcalde señaladas en el artículo 315 de la Constitución Política. Con todo, menciona que en dicha disposición no se advierte que permita establecer que el citado Decreto 250 desarrolla el Decreto 678 de 2020 ni ningún otro decreto legislativo proferido en virtud del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, lo que imposibilita que dicho Decreto 250 sea objeto de control inmediato de que trata este proceso.

Alude que si bien en el Decreto 250 se agregan algunas disposiciones diferentes a la contenidas en el texto del Decreto 678 de 2020, entre otros los parágrafos primeros y segundo de sus artículos 2 y 3, ello no puede tenerse como desarrollo del citado decreto legislativo, sino que reglamentó situaciones que no le corresponden, así como estableció un límite de aplicación del beneficio del artículo 7 del Decreto 678 de 2020, al excluir deudas de ciertos periodos no señalados en la ley, límite no contemplado en la ley. Así, menciona que dichos artículos incumplieron con los requisitos señalados del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 para ser objeto del control inmediato de legalidad.

## **CONSIDERACIONES**

### **Competencia**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca es competente en única instancia para ejercer el control inmediato de legalidad del Decreto 250 de 2020 expedido por el alcalde del municipio de la Mosquera, conforme los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 151.14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Así mismo, en cuanto a la competencia específica dentro de este asunto, se anticipa que corresponde a esta Corporación realizar el control inmediato de legalidad, puesto que el aludido decreto constituye un acto de carácter general, proferido por una autoridad del orden municipal, en desarrollo de decretos legislativos y durante el término de duración del estado de excepción, aspectos que en todo caso, se abordarán de manera más amplia en el estudio del caso concreto, incluidos los reproches del agente del ministerio público.

### **3.2 Control inmediato de legalidad de los actos administrativos expedidos durante el estado de excepción**

El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo<sup>3</sup>.

El Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha establecido unas características propias del control inmediato de legalidad de los actos administrativos, a saber<sup>4</sup>:

- a) Se realiza dentro de un proceso judicial, pues lo adelanta una autoridad judicial y se decide por sentencia.
- b) Es inmediato o automático, porque el Gobierno Nacional debe remitir el acto administrativo para control tan pronto lo expide y porque no requiere demanda, sino que es oficioso, por disposición legal.
- c) Es autónomo, en tanto que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.
- d) No suspende la ejecución del acto administrativo.
- e) La falta de publicación no lo impide.
- f) Es integral frente a las directrices constitucionales y legales y a los decretos legislativos que le atañen.
- g) La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa.

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sentencia de 5 de marzo de 2012. C.P. Dr. Hugo Bastidas Barcenás. Expediente n.º 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA)

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sentencia de 5 de marzo de 2012. C.P. Dr. Alberto Yepes Barreiro. Expediente n.º 110010315000201000200-00 (CA)

### **3.3 Generalidades de los estados de excepción y particularmente del estado de emergencia económica, social y ecológica**

La Constitución Política prevé tres clases de estados de excepción, a saber: el estado de guerra exterior, el estado de conmoción interior y el estado de emergencia, durante los cuales el ejecutivo puede tomar medidas de carácter legislativo.

Conforme lo previsto en los artículos 212, 213, 215 de la Constitución Política, el presidente de la República junto con los ministros decretase el estado de excepción y los decretos legislativos que contienen las medidas que el Gobierno Nacional considera adecuada y necesaria para superar la emergencia y restituir la situación actual.

Tanto el decreto que declaró el estado de excepción como los decretos legislativos dictados durante el estado de excepción tienen un control político ante el Congreso de la República y un control jurídico ante la Corte Constitucional, este último control fue desarrollado en la Ley Estatura de los Estados de Excepción -LEEE- (Ley 137 de 1994).

En la LEEE se establece expresamente la prevalencia de los tratados internacionales, los derechos que son intangibles durante los estados de excepción, la prohibición de suspender derechos, desarrolla los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación, regula unas prohibiciones, el control de legalidad y tiene un capítulo sobre el estado de emergencia económica, social y ecológica.

El estado de emergencia económica, social y ecológica creado en la Constitución Nacional está orientado para corregir las alteraciones que desequilibran de forma grave e inminente el orden económico, el orden social, el orden ecológico o aquellas que constituyan grave calamidad pública, pudiendo ser individuales o concurrentes<sup>5</sup>.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución exige que los hechos en que se fundamenta el estado de emergencia económica, social y ecológica sean: *i)* distintos a los previstos para la declaración del estado de conmoción interior y de guerra exterior, *ii)* que sean sobrevinientes y *iii)* tengan tal gravedad que atenten o amenacen atentar de manera inminente el orden económico, social o ecológico, o constituyan calamidad pública.

---

<sup>5</sup> Quinche Ramírez, Manuel Fernando, 2013. El control de constitucionalidad. Universidad del Rosario, facultad de jurisprudencia.

La declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica se establecerá por un periodo hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario, por lo que este estado de excepción plantea a un requisito temporal, en el cual el Gobierno Nacional tomará las medidas necesarias para mitigar la crisis. Además, la declaración del estado de emergencia podrá presentarse en todo el territorio o en parte del territorio.

Con ocasión de la declaratoria del estado de emergencia, el presidente y los ministros expedirán decretos legislativos, cuyo contenido se concretará en: *i)* decretos destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, *ii)* deben referirse a materias que tengan relación directa con las causas que han determinado el estado de emergencia, *iii)* no desmejoraran los derechos sociales de los trabajadores, *iv)* establecer de manera transitoria nuevos tributos o modificar los existentes, caso en el cual, la medida dejará de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso le otorgue carácter permanente.

#### **3.4 Criterios del control inmediato de legalidad de los decretos expedidos durante los estados de excepción**

En el examen del control inmediato de legalidad se desarrolla desde dos aspectos, un requisito formal, en el cual se analiza que el decreto haya sido dictado en desarrollo de la declaratoria del estado de excepción, que tenga la firma de la autoridad administrativa y que sea dictado durante el estado de excepción.

Otro aspecto a revisar es el requisito material o de fondo, en el cual se contrasta el decreto objeto de control con la Constitución Política, los tratados internacionales y la LEEE, con el fin de establecer si las medidas adoptadas bajo el amparo del estado de excepción no infringen las normas superiores.

De igual manera, en este punto se debe analizar si el decreto objeto de control supera los juicios de conexidad, finalidad, necesidad, proporcionalidad y motivación de incompatibilidad y el criterio de no discriminación.

Con fundamento en lo expuesto, se procede al análisis del caso en concreto.

## 2 CASO CONCRETO

El 29 de mayo de 2020, el alcalde del municipio de Mosquera profirió el Decreto 250 de 2020, por medio del cual dispuso: **(i)** adoptar los artículos 6 y 7 del Decreto Legislativo 678 de 20 de mayo de 2020; **(ii)** estableció que los contribuyentes del impuesto predial unificado podrán diferir la obligación de la vigencia 2020, en cuotas iguales a partir del mes en que se hiciera la solicitud, sin que este pase del 30 de diciembre de 2020, sin la causación de intereses. En el parágrafo<sup>6</sup> de este mismo artículo, se indicó que deberá presentar la solicitud para acogerse al beneficio del presente artículo, hasta el último día hábil del mes de julio de 2020 y que el incumplimiento de las cuotas pactadas dará lugar a que se den por terminadas las condiciones del presente artículo; **(iii)** en cuanto a los contribuyentes del impuesto de industria y comercio, señaló que podrán diferir el impuesto de la vigencia 2019 en cuotas iguales a partir del momento en que se realice la solicitud y sin exceder del 30 de diciembre de 2020, sin la causación de intereses. De igual forma especificó que el contribuyente deberá presentar la solicitud para acogerse al beneficio hasta el último día hábil del mes de junio de 2020 y que el incumplimiento de las cuotas pactadas dará por terminadas las condiciones del presente artículo; **(iv)** así mismo, se dijo que con el fin de recuperar cartera morosa y generar mayor liquidez, así como aliviar la situación económica de los deudores, se permitió a los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados en el municipio de Mosquera acceder a los beneficios de carácter tributario en impuestos, tasas, contribuciones y multas. Mediante los parágrafos 1 y 2 se señalaron los beneficios para los contribuyentes del impuesto predial que tuvieran deudas de la vigencia 2019 y anteriores, así como para los contribuyentes del impuesto de industria y comercio que tuvieran deudas de la vigencia 2018 y anteriores. Se dijo que los contribuyentes con deudas en impuestos, tasas, contribuciones y multas no mencionados en los parágrafos anteriores tenían acceso a beneficios tributarios. Cabe señalar que dichos beneficios fueron establecidos a través de porcentajes a pagar de capital sin intereses (80%, 90% y 100%) dependiendo de la fecha en que se hiciera el pago, de acuerdo con las fechas establecidas por el municipio.

---

<sup>6</sup> Cabe señalar que mediante el Decreto 307 de 2020 fueron modificados los parágrafos primeros de los artículos 2 y 3 del Decreto 250 de 2020, en el sentido de ampliar los plazos establecidos para presentar la solicitud de acogerse a los beneficios señalados en los mencionados artículos hasta el 30 de septiembre del corriente. Dado que el mencionado decreto fue expedido por fuera de la vigencia del estado de excepción declarado mediante el Decreto 637 de 2020, esto fue el 17 de julio de 2020 no se avocó conocimiento ni se acumuló al presente expediente.

Procede este Tribunal a determinar si el Decreto 250 de 2020, se encuentra ajustado a la legalidad, para lo cual se realizará el análisis de los aspectos de forma y de fondo (material), conforme pasará a exponerse:

La Sala encuentra que en los requisitos que atañen a la competencia y forma fueron cumplidos en la expedición del Decreto 250 de 2020, puesto que constituye un acto de carácter general proferido por una autoridad de orden municipal con competencia para ello, conforme el numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política, la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2015; también se observa que el decreto controlado fue proferido durante el término de duración del Estado de Excepción, es decir entre el 06 de mayo de 2020 y el 05 de julio del mismo año y adicionalmente, desarrolla el Decreto Legislativos 678 de 2020.

En el mismo sentido esta Corporación aprecia que en el decreto examinado se indican y constan los datos mínimos para su identificación, esto es, el número, la fecha y la referencia expresa a las facultades que se ejercen, así como el objeto de la misma; de manera tal, que este aspecto, se encuentra superado.

A continuación, se iniciará con la confrontación del acto controlado con la norma que dio origen a su expedición, esto es, con el Decreto Legislativo 637 de 2020, concordante con el ordenamiento jurídico y con el Decreto Legislativo 678 de 2020.

Mediante el Decreto 250 de 2020 fueron adoptados los artículos 6 y 7 del Decreto Legislativo 678 de 2020, los cuales son del siguiente tenor:

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

**Artículo 7. *Recuperación de cartera a favor de entidades territoriales.*** Con el fin de que las entidades territoriales recuperen su cartera y generen mayor liquidez, así; como la posibilidad de aliviar la situación económica de los deudores, los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados accederán a los siguientes beneficios en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago a la entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo:

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

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

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

De conformidad con los artículos anteriores, se facultó a los gobernadores y alcaldes a diferir hasta en 12 cuotas mensuales, y sin intereses, durante el término de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno Nacional mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, el pago de los tributos de propiedad de sus entidades territoriales, teniendo como última cuota la correspondiente al mes de junio de 2021.

Así mismo, para que las entidades territoriales pudieran recuperar cartera y generar mayor liquidez, así; como para aliviar la situación económica de los deudores, los contribuyentes, responsables, agentes retenedores, y demás obligados, fueron creados beneficios en relación con 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.

Adicionalmente, se permitió la extensión de las anteriores medidas a aquellas obligaciones que se encuentren en discusión en sede administrativa y judicial, y si estas son aplicadas dará lugar a la terminación de los respectivos procesos.

Respecto a ese tipo de medidas, en la parte motiva del Decreto Legislativo 678 de 2020 se consideró:

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

De igual forma, en Decreto 637 del 06 de mayo de 2020<sup>7</sup>, en su parte motiva señaló como presupuesto fáctico y como justificación de la declaratoria del estado de excepción, se dijo:

### 1. PRESUPUESTO FÁCTICO

[...]

Que en reunión del 4 de mayo de 2020 del mismo Comité, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, actualizó las proyecciones de crecimiento estimando una caída del 5.5% para 2020. Al respecto el Comité manifestó:

(...) En ese sentido, el Comité se permite informar a la opinión pública que, de acuerdo con el escenario de crecimiento económico más probable que estima el Gobierno, la actividad productiva se contraería 5,5% en 2020. Esta cifra es congruente con una meta de déficit fiscal de 6, 1% [1] del PIB, dada la decisión del Comité de respaldar la activación de la cláusula de gasto contracíclico, contenida en la Ley 1473 de 2011. El deterioro del balance fiscal frente a 2019 obedece tanto a las necesidades de gasto extraordinario que se derivan de la emergencia sanitaria y económica, como a la significativa reducción que se proyecta en el recaudo tributario. Se prevé que la difícil situación de liquidez que enfrenta el tejido empresarial en la actualidad profundizará el efecto negativo que usualmente genera el bajo crecimiento económico sobre los ingresos del Gobierno."

[...]

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

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

[...]

### 3. JUSTIFICACIÓN DE LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EXCEPCIÓN

[...]

**Medidas generales a adoptar, para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos**

[...]

Que los efectos económicos negativos a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a condonar o aliviar las obligaciones de diferente naturaleza como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis;

Que en consideración a los efectos económicos y sociales de la pandemia del nuevo coronavirus COVID - 19, en especial aquellos relacionados con la reducción

---

<sup>7</sup> Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional

en la capacidad de pago de la población más vulnerable, se hace necesario establecer medidas relativas a la focalización de recursos y subsidios destinados a satisfacer las necesidades básicas de la población, así como a la revisión de los criterios e indicadores a través de los cuales se asignan dichos recursos, la manera cómo se determinan sus ejecutores y la estructuración o reestructuración de los fondos o mecanismos a través de los cuales se ejecutan.

[...]

Que se deben tomar medidas adicionales en materia tributaria para afrontar la crisis;

[...]

De conformidad con los apartes traídos tanto del Decreto 637 de 2020 como del Decreto Legislativo 678 de 2020, se encuentra que debido a los efectos económicos negativos sobre los habitantes del territorio nacional generados por el COVID se requirió la toma de medidas extraordinarias referidas a condonar o aliviar las obligaciones de diferente naturaleza, tales como tributarias, financieras, entre otras, las cuales se pueden ver afectas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis. Por ello fueron otorgados a los alcaldes y gobernadores facultades para diferir el pago de obligaciones tributarias, así como de tomar medidas para la recuperación de cartera y obtener mayor liquidez.

Estas medidas 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, esto era al 06 de mayo de 2020.

Ahora, la Corte Constitucional mediante comunicado n.º 43 de 15 y 16 de octubre de 2020 dio a conocer su decisión de declarar inexecutable los artículos 6 y 7 del Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo de 2020. Sobre el particular, en el comunicado del Alto Tribunal Constitucional en síntesis se indicó:

1.5. Por el contrario, la Corte resolvió declarar la inexecutable de los artículos 6 y 7 del Decreto 678 tras verificar que las estrategias de recaudo tributario de que trataban dichas disposiciones pertenecían al fuero de autonomía de las respectivas entidades territoriales, por lo que ambos artículos reprobaban los juicios de necesidad y de no contradicción con la Constitución.

Ahora, es pertinente precisar que la declaratoria de inexecutable de los artículos 6 y 7 del Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo de 2020, no impiden el estudio de legalidad del Decreto 250 de 2020, expedido por el alcalde de Mosquera, por la autonomía del control inmediato de legalidad respecto del control automático de constitucionalidad. Así lo determinó esta Sala Plena en sentencia del 9 de noviembre

---

<sup>8</sup><https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado%20No.%2043%20del%2015%20y%2016%20de%20octubre%20de%202020-Sustitutivo.pdf>

de 2020 en el proceso identificado con radicado n.º 250002315000202001053-00 con ponencia de la Dra. María Cristina Quintero Facundo.

Precisado lo anterior, como se indicó el alcalde del municipio de Mosquera mediante el Decreto 250 de 2020 acogió los artículos 6 y 7 del Decreto Legislativo 678 de 2020 y en cumplimiento de ello dispuso lo siguiente:

ARTICULO PRIMERO. ADOPTAR los artículos 6 y 7 del Decreto Legislativo 678 de fecha veinte (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”

ARTICULO SEGUNDO. Los contribuyentes del impuesto predial unificado, 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, hasta el último día hábil del mes de julio de 2020.

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

ARTICULO TERCERO. Los contribuyentes del Impuesto de Industria y Comercio, 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 junio de 2020.

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

ARTICULO 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 Mosquera 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 pagaran 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 pagaran 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 pagaran 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.

Con el fin de determinar si el Decreto 250 de 2020 está acorde con el Decreto Legislativo 678 de 2020 es necesario evaluar los criterios que, conforme a lo previsto por la Corte Constitucional en la Sentencia C – 672 del 28 de octubre de 2015, magistrado ponente Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, deben observar estos decretos, así:

Como primera medida, se supera, sin lugar a dudas, el llamado **juicio de conexidad**, según el cual las medidas adoptadas solo podrán considerarse válidas en cuanto apunten, de manera exclusiva, a la solución de los problemas cuya ocurrencia justificó la declaratoria del estado de excepción. [...]

En sentido semejante, constata la Corte que el decreto examinado aprueba también el llamado **juicio de finalidad**, pues las medidas en él contenidas tienen como único propósito el de contribuir a la solución de un específico aspecto, entre aquellos que componen la situación fáctica que dio lugar a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica. [...]

En tercer lugar, concurre también el llamado **juicio de necesidad**, a través del cual se acredita la urgencia o apremio que en su momento existía por adoptar las medidas que el decreto establece, como mecanismo de solución a uno o más de los problemas que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, así como la imposibilidad de lograr el mismo objetivo con medidas diferentes y, en lo posible, menos gravosas que las acordadas. [...]

En lo atinente al **juicio de proporcionalidad**, este se relaciona con el correcto balance que pueda lograrse entre la gravedad de los problemas que con las medidas de excepción se pretende solucionar, 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. [...]

De igual manera, considera la Sala que las disposiciones del Decreto 1774 de 2015 aprueban también el llamado **juicio de motivación de incompatibilidad**, pues, de manera reiterada, éste explica, en su parte considerativa, que la vigencia de determinadas normas legales, contenidas en la Ley 48 de 1993, crea dificultades para el logro de los objetivos que se pretenden alcanzar en beneficio de las personas y familias retornadas, en cuanto la necesidad de presentar la tarjeta de reservista, la que, a su turno, acredita el cumplimiento de la obligación de definir la situación militar, implica para tales personas un importante obstáculo para el ejercicio de algunos de sus derechos, y más específicamente del derecho al trabajo.

De conformidad con lo anterior, se ha de entender que el juicio de conexidad va dirigido a verificar que las medidas apunten, de manera exclusiva, a la solución de los problemas cuya ocurrencia justificó la declaratoria del estado de excepción; el de finalidad se refiere a que las medidas tengan como único propósito el de contribuir a la solución de un específico aspecto, entre aquellos que componen la situación fáctica que dio lugar a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica; el juicio de necesidad implica la existencia de urgencia o apremio que conlleve a adoptar las medidas que el acto administrativo establece, como mecanismo de solución a uno o más de los problemas que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, así como la imposibilidad de lograr el mismo objetivo con medidas diferentes y, en lo posible, menos gravosas que las acordadas; el juicio de proporcionalidad es el correcto balance que pueda lograrse entre la gravedad de los problemas que con las medidas de excepción se pretende solucionar, 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.

Respecto al artículo 1º, debido a que en este se dijo que se adoptaban los artículos 6 y 7 del Decreto Legislativo 678 de 2020, esta norma se encuentra a tono con lo señalado en el Concepto 2-2020-021322 del 26 de mayo de 2020 de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda, también citado en la parte considerativa del Decreto 250 de 2020, el cual, luego de citar el artículo 6 del mencionado decreto legislativo, expuso lo siguiente:

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.

Así, para adoptar la medida el alcalde expidió del Decreto 250 de 2020, en cumplimiento de la formalidad exigida para su correcta aplicación.

Respecto a los artículos 2 y 3, en estos se les permitió a los contribuyentes del impuesto predial de la vigencia 2020 y a los del impuesto de industria y comercio del año 2019, diferir sus obligaciones 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. La solicitud para acogerse al beneficio se debía presentar a más tardar el último día hábil del mes de julio de 2020 para el impuesto predial, y junio de 2020 para el impuesto de industria y comercio. De igual forma se dijo que el incumplimiento a las cuotas pactadas dará por terminada las condiciones.

Respecto a estos artículos, cumplen con el requisito de conexidad por cuanto las medidas van dirigida a generar alivios a los contribuyentes, que fue el propósito de decreto legislativo, pues dados los efectos económicos negativos generados a los habitantes del territorio nacional por el COVID – 19, se requirió la expedición de medidas como las que se analizan para condonar o aliviar las obligaciones de diferente naturaleza como tributarias, financieras, entre otras, que pudieron verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis.

De igual forma se cumple el requisito de finalidad, por cuanto la medida tiene como único propósito aliviar los efectos económicos negativos generados por la crisis generada por el COVID-19, al permitir el diferimiento del pago del impuesto predial del año 2020 y el impuesto de industria y comercio del año 2019 en cuotas iguales sin que pase del 30 de diciembre de 2020, sin intereses, que fue el mismo propósito buscado con el decreto legislativo.

De la misma forma se supera el juicio de necesidad por cuanto son de público conocimiento los efectos económicos negativos que se han generado en distintos sectores producto de la pandemia, lo que conllevó a que se adoptaran las medidas establecidas en los artículos 2 y 3 del Decreto 250 de 2020 para crear alivios para permitir el cumplimiento de las obligaciones tributarias, en sintonía con lo dispuesto en el Decreto Legislativo 678 de 2020.

En la misma manera, para la Sala las medidas adoptadas por el alcalde de Mosquera en los artículos 2 y 3 del Decreto 250 de 2020 superan el juicio de proporcionalidad, en tanto que, dan un alivio a los contribuyentes municipales, al permitírseles el pago diferido de sus obligaciones tributarias sin el cobro de intereses, sin afectar en gran medida el recaudo municipal.

En efecto, el Decreto Legislativo 678 de 2020, en el artículo 6 permitió diferir hasta en 12 cuotas mensuales, y sin intereses, el pago de los tributos de propiedad de las entidades territoriales, teniendo como última cuota la correspondiente al mes de junio de 2021.

Respecto a la aplicación del artículo 6 la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda, en el Concepto 2-2020-021322 del 26 de mayo de 2020, indicó lo siguiente:

- 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.
- Se diferirá máximo en 12 cuotas mensuales, teniendo como última cuota la correspondiente al junio de 2021; no se causarán intereses de mora siempre y cuando las cuotas se cancelen dentro del respectivo plazo.

Las normas municipales objeto de control permiten diferir las obligaciones de las vigencias 2019 para el ICA y 2020 para el impuesto predial. Así mismo, establecen que el número de cuotas para el diferimiento del pago del impuesto se determina tomando en cuenta la fecha de presentación de la solicitud, teniendo como última cuota la del mes de diciembre de 2020.

Ahora, si bien ello representa una limitación frente el número de cuotas permitidas por el Decreto Legislativo, lo cierto es que el legislador extraordinario previó un número de cuotas máximas al usar el término “*hasta en doce (12) cuotas mensuales*”. En este sentido, adoptar el beneficio con un menor número de cuotas no resulta contrario al Decreto Legislativo, y corresponde a un ejercicio legítimo de la potestad dada al alcalde, que como se indicó consulta la finalidad de la norma, en tanto representa un alivio a la carga tributaria de los contribuyentes de los impuestos predial e industria y comercio.

De otra parte, los artículos 2 y 3 del Decreto 250 de 2020 prevén la obligación de presentar una solicitud para acogerse al beneficio teniendo como límite temporal de tiempo el mes de julio de 2020 respecto del impuesto predial y el mes de junio de 2020 respecto del ICA, condición que no resulta contraria al artículo 6 del Decreto Legislativo 678 de 2020, sino que busca darle aplicación al beneficio.

En efecto, en el ya citado Concepto 2-2020-021322 del 26 de mayo de 2020, la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda, precisó que el diferimiento del pago de obligaciones tributarias previsto en el artículo 6 del Decreto Legislativo 678 de 2020 es “*una norma de carácter potestativo, que no imperativo, quedando a discreción*

*del alcalde o gobernador adoptarla, o no, en su jurisdicción. De tal manera, los sujetos pasivos sólo podrán solicitar su aplicación en la medida en que haya sido adoptada por la entidad territorial, y de igual manera será aplicada a discreción del sujeto pasivo, esto es que una vez adoptada no es de obligatoria aplicación por estos”.*

De acuerdo con lo anterior, para la aplicación del beneficio se requiere una solicitud del contribuyente interesado, de manera que, establecer un límite temporal de tiempo para su presentación por parte del ente territorial, permite darle operatividad al otorgamiento del mismo.

Finalmente, a juicio de la Sala, tampoco transgrede el artículo 6 del Decreto Legislativo 678 de 2020, que las normas objeto de control establezcan como causal de pérdida del beneficio, el incumplimiento en el pago de las cuotas, pues esa determinación consulta el carácter potestativo de la norma extraordinaria y permite asegurar el efectivo recaudo de las obligaciones tributarias.

Así las cosas, los artículos 2 y 3 del Decreto 250 de 2020 superan los criterios de legalidad y por ello se declararán ajustados al ordenamiento jurídico.

Pasando al estudio del artículo 4 del Decreto 250 de 2020 del municipio de Mosquera, a continuación se trae un cuadro comparativo de dicho artículo con el texto del artículo 7 del Decreto Legislativo 678 de 2020, así:

Decreto Legislativo 678 de 2020	Decreto 250 de 2020
<p><b>Artículo 7. Recuperación de cartera a favor de entidades territoriales.</b> 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:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Hasta el 31 de octubre de 2020 se pagará el 80% del capital sin intereses ni sanciones.</li><li>• Entre el 1 de noviembre de 2020 y hasta el 31 diciembre se pagará el 90% del capital sin intereses ni sanciones.</li><li>• 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.</li></ul> <p><b>Parágrafo 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</p>	<p>ARTICULO 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 Mosquera podrán acceder a beneficios de carácter tributario y no tributario en impuestos, tasas, contribuciones y multas;</p> <p>PARÁGRAFO PRIMERO: Los contribuyentes del impuesto predial unificado que tengan deudas de la vigencia 2019 y anteriores tendrán los siguientes beneficios tributarios:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Hasta el 31 de octubre de 2020 pagaran el 80% del capital sin intereses</li><li>• Entre el 1 de noviembre de 2020 y hasta el 31 diciembre se pagará el 90% del capital sin intereses.</li></ul>

<p>dará lugar a la terminación de los respectivos procesos.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> 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.</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Entre el 1 de enero de 2021 y hasta el 31 de mayo de 2021 se pagará el 100% del capital sin intereses.</li></ul> <p>PARÁGRAFO SEGUNDO: Los contribuyentes del impuesto de industria y comercio que tengan deudas de la vigencia 2018 y anteriores tendrán los siguientes beneficios tributarios:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Hasta el 31 de octubre de 2020 pagaran el 80% del capital sin intereses ni sanciones.</li><li>• Entre el 1 de noviembre de 2020 y hasta el 31 diciembre se pagará el 90% del capital sin intereses ni sanciones.</li></ul> <ul style="list-style-type: none"><li>• 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.</li></ul> <p>PARÁGRAFO TERCERO: Los contribuyentes que tengan deudas en impuestos, tasas, contribuciones y multas no mencionados en los parágrafos anteriores podrán acogerse a los siguientes beneficios tributarios:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Hasta el 31 de octubre de 2020 pagaran el 80% del capital sin intereses.</li><li>• Entre el 1 de noviembre de 2020 y hasta el 31 diciembre se pagará el 90% del capital sin intereses.</li><li>• Entre el 1 de enero de 2021 y hasta el 31 de mayo de 2021 se pagará el 100% del capital sin intereses.</li></ul> <p>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.</p>
--	--

De acuerdo con el texto del decreto legislativo, se facultó a las entidades territoriales a recuperar su cartera y generar mayor liquidez, así como para aliviar la situación económica de los deudores, los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados, mediante beneficios relacionados con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago al 20 de mayo de 2020.

De igual forma se indicó que 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 y 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.

Se permitió la extensión de estas medidas 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 y se precisó que en los términos del Decreto 2106 de 2019, las entidades territoriales deben habilitar medios de pago electrónicos para facilitar el acceso de los contribuyentes a las medidas adoptadas en este artículo.

De conformidad con lo anterior, pasa la Sala a analizar si el artículo 4 del Decreto 250 de 2020 supera el juicio de conexidad, finalidad, necesidad, proporcionalidad y de motivación de incompatibilidad respecto del Decreto Legislativo 678 de 2020.

Se tiene que el artículo 4 del Decreto 250 de 2020 guarda conexidad, por cuanto las medidas van dirigidas a generar liquidez y a aliviar la situación económica de los deudores al permitirles el pago del 80% al 100% del capital, sin intereses, dentro de los mismos plazos establecidos en el decreto legislativo, con el fin de contrarrestar los efectos económicos negativos generados por la pandemia, como lo dispuso el decreto legislativo.

De igual forma se cumple con el requisito de finalidad respecto del decreto legislativo, debido a que las medidas apuntan a neutralizar los efectos económicos negativos que ha generado la pandemia para los sujetos pasivos de tributos como para los entes territoriales. Para los primeros, con la creación de beneficios para poner al día sus obligaciones pendientes de pago y para los segundos, al brindarle la posibilidad al municipio de Mosquera de recaudar recursos.

Aunado a lo anterior, cumple el requisito 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 de diferente naturaleza, 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.

En lo atinente al juicio de proporcionalidad, como se advirtió por esta Sala Plena en

sentencia del 23 de noviembre de 2020<sup>9</sup>, no solo deberá realizarse respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta, sino que corresponde advertir que con las medidas no se cause una grave afectación de los derechos y libertades de las personas.

En relación con el beneficio de condonar el pago de tributos, la Corte Constitucional<sup>10</sup> ha precisado lo siguiente:

(i) Con independencia de la denominación que en cada caso adopten, se está en presencia de una amnistía tributaria cuando, ante el incumplimiento de obligaciones tributarias, se introducen medidas ya sea para condonar, de manera total o parcial, dicha obligación, o bien para inhibir o atenuar las consecuencias adversas (investigaciones, liquidaciones, sanciones), derivadas de tal incumplimiento. (...)

(ii) Las amnistías tributarias comprometen, prima facie, los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria, pues los incentivos previstos para que los contribuyentes incumplidos se pongan al día con el fisco pueden llegar a desequilibrar el reparto equitativo de las cargas públicas, en detrimento de quienes han satisfecho de manera completa y oportuna sus obligaciones. (...)

(iv) De ahí que resulten inadmisibles las amnistías generalizadas y desprovistas de una justificación suficiente. Corresponde al legislador acreditar la existencia de una situación excepcional que amerite la adopción de este instrumento de política fiscal, como también aportar elementos que evidencien la idoneidad y necesidad, e igualmente que la afectación que de ella pueda derivarse para los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria se vea compensada por su contribución para superar la situación excepcional que se busca afrontar a través de la amnistía tributaria. Allí donde el legislador no aporte tal justificación, en todo caso corresponde a la Corte examinar la constitucionalidad de la medida, para lo cual ha empleado el test de razonabilidad o principio de proporcionalidad.

(v) En aplicación de estos criterios, la Corte ha declarado inconstitucionales aquellas medidas que: a. son genéricas en el sentido de no fundarse en situaciones excepcionales específicas y benefician indiscriminadamente a quienes han faltado a sus obligaciones tributarias (por no declarar todos sus bienes o no pagar a tiempo los impuestos), a través de un tratamiento más benigno del que se dispensa a los contribuyentes cumplidos (sentencias C-511 de 1996, C-992 de 2001 y C-1114 de 2003); b. establecen un tratamiento más favorable para los deudores morosos que no han hecho ningún esfuerzo por ponerse al día, respecto del que se otorga a aquellos que han manifestado su voluntad de cumplir suscribiendo acuerdos de pago o cancelando sus obligaciones vencidas (C-1115 de 2001)".

De acuerdo con la jurisprudencia transcrita, las amnistías o condonación en el pago de obligaciones tributarias comprometen, *prima facie*, los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria, llevando a desequilibrar el reparto equitativo de las cargas

---

<sup>9</sup> Sentencia de única instancia proferida en el proceso n.º 25000-23-15-000-2020-02316-00 con ponencia de la Dra. Mery Cecilia Moreno Amaya.

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C- 833 de 20 de noviembre de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.

públicas al dar ventajas a los contribuyentes incumplidos en relación con aquellos que han cumplido en debida forma con sus obligaciones fiscales.

Ahora si bien, la Corte Constitucional ha determinado que excepcionalmente las amnistías pueden ser compatibles con la Constitución Política, ello se circunscribe a los casos en que se supere un juicio estricto de proporcionalidad, en el que se demuestre que (i) la medida legislativa es imprescindible para cumplir con fines constitucionales imperiosos; o (ii) los efectos de la amnistía tributaria resulten neutros en relación con el tratamiento fiscal que reciben los contribuyentes cumplidos, sin otorgar un tratamiento favorable a deudores morosos que no han hecho ningún esfuerzo por ponerse al día en sus obligaciones.

En el caso analizado, la medida implementada por el alcalde de Mosquera no es neutral porque además de eximir del pago de intereses y sanciones, condona el pago de una parte de la obligación tributaria sustancial, como es el pago del impuesto respectivo, lo que claramente dispensa a los contribuyentes cumplidos, dando ventajas desproporcionales a quienes han incumplido con el pago de sus obligaciones.

No se desconoce la situación excepcional por la que atraviesa el país, sin embargo, resulta arbitraria la medida adoptada por el ente territorial, que además de condonar la totalidad del pago de intereses hace una remisión de una parte del impuesto, lo que pone en una situación de ventaja al incumplido respecto de quien concurrió al pago oportuno y completo de la obligación. A esta misma conclusión arribó la Sala Plena al estudiar la legalidad de la medida, similar a la aquí estudiada, adoptada por en el municipio de Pasca<sup>11</sup>.

En ese sentido, la Sala concluye que las medidas previstas en el artículo 4 del Decreto 250 de 2020, son ilegales en tanto vulneran el principio de legalidad, igualdad y justicia tributaria.

Finalmente, frente al artículo quinto que señala que deroga las disposiciones que le sean contrarias esta disposición es propia de este tipo de normas y en cuanto al artículo sexto que indica que rige a partir de la fecha de su promulgación.

---

<sup>11</sup> Sentencia de única instancia proferida en el proceso n.º 25000-23-15-000-2020-02316-00 con ponencia de la Dra. Mery Cecilia Moreno Amaya.

Respecto al concepto de promulgación la Corte Constitucional en Sentencia C-025 del 24 de enero de 2012, expuso:

4.1.2. La promulgación de las normas legales es una función y un deber del Presidente de la República. Según la norma constitucional, le corresponde como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, *promulgar* las leyes, obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento<sup>12</sup>. El régimen de promulgación de la ley se define en los términos que el mismo Legislador ha dispuesto:

(i) La ley 4 de 1913 “*Sobre régimen político y municipal*”, estableció en su capítulo VI las disposiciones jurídicas respecto de la promulgación y la observancia de las leyes, indicando que la ley no obliga sino en virtud de su promulgación y su observancia principia dos meses después de promulgada. Agregó, como excepciones al enunciado referido, el que la propia ley fije el día en que deba principiar a regir o autorice al Gobierno a fijarlo, casos en los que regirá el día señalado.

(ii) Específicamente definió que la promulgación consiste en insertar la ley en el periódico oficial, entendiéndose consumada en la fecha del número en que haya terminado la inserción. Se procurará, afirmarse allí, que las leyes sean publicadas e insertas en el periódico oficial dentro de los diez días de sancionadas.<sup>13</sup>

De conformidad con la Sentencia C- 932 del 15 de noviembre de 2006, magistrado ponente Humberto Antonio Sierra Porto se expuso que la promulgación de la ley equivale a su publicación:

En el ordenamiento jurídico colombiano la promulgación de la ley equivale a su publicación, y que si bien no es un requisito para la validez de la misma, si lo es para su vigencia y obligatoriedad, es decir, para que ésta vincule a los asociados. En esa medida la jurisprudencia constitucional ha relacionado los conceptos de promulgación de la ley –que se materializa mediante su publicación en el Diario Oficial- y de eficacia jurídica o vigencia de la misma, entendidas estas últimas como fuerza o capacidad para producir efectos jurídicos de una norma, pues como antes se señaló los mandatos legales sólo serán oponibles a los asociados -y por ende éstos sólo resultarán afectados por sus consecuencias jurídicas- a partir de su publicación, por lo tanto una ley mientras no haya sido publicada es inoponible y no produce efectos jurídicos.

De la mano con lo anterior, el artículo 65 del CPACA señala “*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.*”

---

<sup>12</sup> Sentencia C- 398 de 2006

<sup>13</sup> ARTICULO 52. La ley no obliga sino en virtud de su promulgación, y su observancia principia dos meses después de promulgada.

La promulgación consiste en insertar la ley en el periódico oficial, y se entiende consumada en la fecha del número en que termine la inserción.

ARTICULO 53. Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior los casos siguientes:

1. Cuando la ley fije el día en que deba principiar a regir, o autorice al Gobierno para fijarlo, en cuyo caso principiará a regir la ley el día señalado.

2. Cuando por causa de guerra de guerra u otra inevitable estén interrumpidas las comunicaciones de algunos o algunos Municipios con la capital, y suspendido el curso ordinario de los correos, en cuyo caso los dos meses se contarán desde que cese la incomunicación y se restablezcan los comunicaciones.

ARTICULO 54. Se procurará que las leyes se publiquen e inserten en el periódico oficial dentro de los diez días de sancionadas. Cuando haya para el efecto un inconveniente insuperable, se insertarán a la mayor brevedad.

Por su parte, la Corte Constitucional ha considerado «*los actos administrativos expedidos por las autoridades de los diferentes órdenes territoriales existen y son válidos desde el momento mismo de su expedición, pero no producen efectos jurídicos, es decir, no tienen fuerza vinculante, sino a partir de que se realiza su publicación, en tratándose de actos administrativos de carácter general (...)*»<sup>14</sup>.

De acuerdo con lo expuesto, en el decreto municipal analizado, se establece su vigencia a partir de su promulgación se encuentra ajustada al ordenamiento jurídico.

Por todo lo expuesto, esta Corporación **declarará** que el del Decreto 250 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 MOSQUERA — CUNDINAMARCA*” se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico; con excepción del artículo 4º que declarar contrario al ordenamiento jurídico.

Por otro lado, se deja constancia que, dadas las circunstancias de excepcionalidad, en la Sala Plena del 31 de marzo de 2020, se acordó que la respectiva providencia judicial sería firmada únicamente por el magistrado ponente y la presidenta del Tribunal, siendo que el acta de la Sala en la que se aprueba la decisión certifica los aspectos relacionados con la votación.

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

**FALLA:**

**Primero.** Declarar que el artículo 4 del Decreto 250 de 2020, proferido por el alcalde del municipio de Mosquera “*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*

---

14 Corte Constitucional. Sentencia C-957de 1999. M.P. Dr. Dr. Álvaro Tafur Galvis

DECRETO 637 DE 2020, EN EL MUNICIPIO DE MOSQUERA — CUNDINAMARCA”, no se ajusta al ordenamiento jurídico, conforme a lo señalado en la parte motiva de esta providencia.

**Segundo:** Declarar que los artículos 1, 2, 3, 5 y 6 del Decreto 250 de 2020, proferido por el alcalde del municipio de Mosquera “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 MOSQUERA — CUNDINAMARCA”, se encuentran ajustados al ordenamiento jurídico.

**Tercero:** Por secretaría de la sección cuarta de este Tribunal **NOTIFÍQUESE ELECTRÓNICAMENTE** la presente providencia al alcalde del municipio de Mosquera al correo electrónico [contactenos@mosquera-cundinamarca.gov.co](mailto:contactenos@mosquera-cundinamarca.gov.co) y al Procurador II Judicial Administrativo 139 ante esta Corporación, al correo electrónico [namartinez@procuraduria.gov.co](mailto:namartinez@procuraduria.gov.co).

**Cuarto:** Por secretaría de la sección cuarta de este Tribunal **PUBLICAR** la presente providencia en la plataforma electrónica del Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>15</sup> y en la página web de la Rama Judicial<sup>16</sup>.

**Quinto:** Cumplido lo ordenado en el numeral anterior, **archivar** el expediente, previas las anotaciones correspondientes en el sistema Siglo XXI.

#### NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE



**LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO**  
Magistrado



**AMPARO NAVARRO LÓPEZ**  
Presidente

<sup>15</sup> <https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-general-del-tribunal-administrativo-de-cundinamarca/238>

<sup>16</sup> En la sección denominada “Medidas COVID19”