

Sentencia C-380/20

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE ADOPTA MEDIDAS TRIBUTARIAS TRANSITORIAS-Exequibilidad

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR LA CORTE CONSTITUCIONAL DE DECRETO DECLARATORIO Y DE DESARROLLO LEGISLATIVO DE ESTADOS DE EXCEPCION-Carácter formal y material

DECRETOS DE DESARROLLO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Parámetro de validez constitucional

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de finalidad

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de conexidad material

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de ausencia de arbitrariedad

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA

ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de intangibilidad

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de incompatibilidad

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de necesidad

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de proporcionalidad

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de no contradicción específica

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de no discriminación

PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD-Aplicación

INTERVENCION DE ACTIVIDAD FINANCIERA EN EMERGENCIA SOCIAL-Constituye una medida justificada si su propósito es encarar una situación excepcional

INTERES MORATORIO-Tasas pueden ser variables dependiendo los regímenes

INTERES MORATORIO-Finalidad

(...) la Corte ha precisado que la función de estos intereses es precaver conflictos, al disponer con antelación de una forma de solucionar disputas en torno a los perjuicios que acarrea la mora.

MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCION DE CONFLICTOS-Importancia/MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCION DE CONFLICTOS-Finalidad

INTERES MORATORIO-La regulación corresponde al legislador ordinario o de excepción

(...) la definición y reducción de tasas de interés moratorio (i) comporta una amnistía tributaria que cumple con criterios de proporcionalidad en el contexto económico adverso que plantea la pandemia del COVID-19; (ii) ayuda a la convivencia pacífica, al disminuir los conflictos que se pueden desatar como consecuencia del retraso en el cumplimiento de obligaciones y de la necesidad de promover procesos judiciales o administrativos para demostrar los perjuicios ocasionados por tal mora; (iii) desarrolla el principio de economía procesal; (iv) se encuadra en la libertad de configuración legislativa en la materia; (v) no anula el derecho al mínimo vital de los deudores; y (vi) respeta el principio de temporalidad de los decretos legislativos.

PRINCIPIO DE LA BUENA FE-Alcance en materia tributaria

Referencia: Expediente RE-315.

Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 688 del 22 de mayo de 2020, “Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 637 de 2020”.

Magistrada Sustanciadora:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

Bogotá, D.C., dos (2) de septiembre de dos mil veinte (2020).

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

De conformidad con lo dispuesto en el párrafo del artículo 215 de la Constitución, la

Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, mediante oficio del 26 de mayo de 2020, remitió a esta Corporación copia auténtica del Decreto 688 Legislativo del 22 de mayo de 2020, “Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 637 de 2020”, para efectos de la revisión automática de constitucionalidad prevista en el numeral 7° del artículo 241 superior.

Mediante Auto del 1 de junio de 2020, el despacho sustanciador avocó el conocimiento del Decreto Legislativo 688 de 2020. En dicha providencia, se ordenó también comunicar el inicio del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, a los Ministerios del Interior, de Hacienda y Crédito Público y Salud y Protección Social y a la DIAN, para que, si así lo consideraban, intervinieran directamente o por intermedio de apoderado escogido para el efecto en el término señalado.

Del mismo modo, se invitó a las facultades de derecho de las universidades de los Andes, Nacional de Colombia (sede Bogotá), Externado de Colombia y Libre de Colombia (Seccional Bogotá); a los Grupos de Acciones Públicas de la Pontificia Universidad Javeriana y de la Universidad del Rosario; al Centro Externadista de Estudios Fiscales de la Universidad Externado de Colombia; a la Clínica Jurídica de Interés Público y Derechos Humanos de la Universidad de la Sabana; al Instituto Colombiano de Derecho Tributario; a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP-, a la Superintendencia Financiera; y a la Asociación Nacional de Industriales -ANDI-, a la Federación Nacional de Comerciantes -FENALCO- y a la Asociación Colombiana de Pequeñas y Medianas Industrias -ACOPI-, para que, si lo consideraban oportuno, intervinieran en este asunto para defender o impugnar la constitucionalidad del decreto bajo revisión.

Finalmente, se ofició al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Salud y Protección Social y a la DIAN para que resolvieran unos interrogantes con el fin de aclarar el contenido y alcance de la normativa estudiada.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto de la Procuraduría General de la Nación, la Corte procede a decidir el asunto de la referencia.

II. TEXTO DEL DECRETO LEGISLATIVO OBJETO DE REVISIÓN

A continuación, se transcribe el texto de la norma objeto de revisión:

DECRETO LEGISLATIVO 688 DE 2020

(22 mayo de 2020)

Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 637 de 2020

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”, y

CONSIDERANDO

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica el Presidente, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y podrán, en forma transitoria establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

Que el 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional.

Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud -OMS declaró el actual brote de enfermedad por Coronavirus -COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República

Popular China se había multiplicado en trece (13) veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes.

Que mediante la Resolución 380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó, entre otras, medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que, a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaran a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España.

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 Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 9 de marzo de 2020 0 muertes y 3 casos confirmados en Colombia.

Que al 17 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social había reportado que en el país se presentaban 75 casos de personas infectadas con el Coronavirus COVID-19 y 0 fallecidos, cifra que ha venido creciendo a nivel país de la siguiente manera: 102 personas contagiadas al 18 de marzo de 2020; 108 personas contagiadas al día 19 de marzo de 2020; 145 personas contagiadas al día 20 de marzo de 2020, 196 personas contagiadas al día 21 de marzo de 2020, 235 personas contagiadas al 22 de marzo de 2020, 306 personas contagiadas al 23 de marzo de 2020; 378 personas contagiadas al día 24 de marzo de 2020; 470 personas contagiadas al día 25 de marzo de 2020, 491 personas contagiadas al día 26 de marzo de 2020, 539 personas contagiadas al día 27 de marzo de 2020, 608 personas contagiadas al 28 de marzo de 2020, 702 personas contagiadas al 29 de marzo de 2020; 798 personas contagiadas al día 30 de marzo de 2020; 906 personas contagiadas al día 31 de

marzo de 2020, 1.065 personas contagiadas al día 1 de abril de 2020, 1.161 personas contagiadas al día 2 de abril de 2020, 1.267 personas contagiadas al día 3 de abril de 2020, 1.406 personas contagiadas al día 4 de abril de 2020, 1.485 personas contagiadas al día 5 de abril de 2020, 1.579 personas contagiadas al día 6 de abril de 2020, 1.780 personas contagiadas al 7 de abril de 2020, 2.054 personas contagiadas al 8 de abril de 2020, 2.223 personas contagiadas al 9 de abril de 2020, 2.473 personas contagiadas al día 10 de abril de 2020, 2.709 personas contagiadas al 11 de abril de 2020, 2.776 personas contagiadas al 12 de abril de 2020, 2.852 personas contagiadas al 13 de abril de 2020, 2.979 personas contagiadas al 14 de abril de 2020, 3.105 personas contagiadas al 15 de abril de 2020, 3.233 personas contagiadas al 16 de abril de 2020, 3.439 personas contagiadas al 17 de abril de 2020, 3.621 personas contagiadas al 18 de abril de 2020, 3.792 personas contagiadas al 19 de abril de 2020, 3.977 personas contagiadas al 20 de abril de 2020, 4.149 personas contagiadas al 21 de abril de 2020, 4.356 personas contagiadas al 22 de abril de 2020, 4.561 personas contagiadas al 23 de abril de 2020, 4.881 personas contagiadas al 24 de abril de 2020, 5.142 personas contagiadas al 25 de abril de 2020, 5.379 personas contagiadas al 26 de abril de 2020, 5.597 personas contagiadas al 27 de abril de 2020, 5.949 personas contagiadas al 28 de abril de 2020, 6.211 personas contagiadas al 29 de abril de 2020, 6.507 personas contagiadas al 30 de abril de 2020, 7.006 personas contagiadas al 1 de mayo de 2020, 7.285 personas contagiadas al 2 de mayo de 2020, 7.668 personas contagiadas al 3 de mayo de 2020, 7.973 personas contagiadas al 4 de mayo de 2020, 8.613 personas contagiadas al 5 de mayo de 2020, 8.959 personas contagiadas al 6 de mayo de 2020, 9.456 personas contagiadas al 7 de mayo de 2020, 10.051 personas contagiadas al 8 de mayo de 2020, 10.495 personas contagiadas al 9 de mayo de 2020, 11.063 personas contagiadas al 10 de mayo de 2020, 11.613 personas contagiadas al 11 de mayo de 2020, 12.272 personas contagiadas al 12 de mayo de 2020, 12.930 personas contagiadas al 13 de mayo de 2020, 13.610 personas contagiadas al 14 de mayo de 2020, 14.216 personas contagiadas al 15 de mayo de 2020, 14.939 personas contagiadas al 16 de mayo de 2020, 15.574 personas contagiadas al 17 de mayo de 2020, 16.295 personas contagiadas al 18 de mayo de 2020, 16.935 personas contagiadas al 19 de mayo de 2020 y seiscientos trece (613) fallecidos.

Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social (i) reportó el 10 de mayo de 2020 463 muertes y 11.063 casos confirmados en Colombia, distribuidos así:

Bogotá D.C. (4.155), Cundinamarca (283), Antioquia (468), Valle del Cauca (1.331), Bolívar (679), Atlántico (970), Magdalena (271), Cesar (72), Norte de Santander (99), Santander (42), Cauca (47), Caldas (100), Risaralda (216), Quindío (67), Huila (178), Tolima (130), Meta (923), Casanare (21), San Andrés y Providencia (6), Nariño (296), Boyacá (67), Córdoba (39), Sucre (4), La Guajira (27), Chocó (28), Caquetá (16) y Amazonas (527); (ii) reportó el 11 de mayo de 2020 479 muertes y 11.613 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (4.305), Cundinamarca (289), Antioquia (474), Valle del Cauca (1.367), Bolívar (742), Atlántico (1.022), Magdalena (284), Cesar (72), Norte de Santander (99), Santander (42), Cauca (51), Caldas (100), Risaralda (216), Quindío (71), Huila (179), Tolima (130), Meta (927), Casanare (21), San Andrés y Providencia (6), Nariño (306), Boyacá (77), Córdoba (39), Sucre (4) La Guajira (27), Chocó (28), Caquetá (16), Amazonas (718), Putumayo (1); y (iii) reportó el 19 de mayo de 2020 613 muertes y 16.935 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (5.934), Cundinamarca (381), Antioquia (561), Valle del Cauca (1.883), Bolívar (1.576), Atlántico (1.923), Magdalena (441), Cesar (78), Norte de Santander (114), Santander (50), Cauca (65), Caldas (120), Risaralda (238), Quindío (81), Huila (212), Tolima (174), Meta (954), Casanare (25), San Andrés y Providencia (21), Nariño (519), Boyacá (121), Córdoba (63), Sucre (4), La Guajira (47), Chocó (73), Caquetá (21), Amazonas (1.221), Putumayo (3), Vaupés (11) y Arauca (1).

Que según la Organización Mundial de la Salud -OMS, se ha reportado la siguiente información: (i) en reporte número 57 de fecha 17 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET1 señaló que se encuentran confirmados 179.111 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 7.426 fallecidos, (ii) en reporte número 62 de fecha 21 de marzo de 2020 a las 23:59 p.m. CET señaló que se encuentran confirmados 292.142 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 12.783 fallecidos, (iii) en reporte número 63 de fecha 23 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 332.930 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 14.509 fallecidos, (iv) en el reporte número 79 de fecha 8 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET se encuentran confirmados 1.353.361 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 79.235 fallecidos, (v) en el reporte número 80 del 9 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.436.198 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 85.521 fallecidos, (vi) en el reporte número 81 del 10 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.521.252 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 92.798

fallecidos, (vii) en el reporte número 82 del 11 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.610.909 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 99.690 muertes, (viii) en el reporte número 83 del 12 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.696.588 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 105.952 fallecidos, (ix) en el reporte número 84 del 13 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.773.084 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 111.652 fallecidos, (x) en el reporte número 85 del 14 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.844.863 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 117.021 fallecidos, (xi) en el reporte número 86 del 15 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.914.916 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 123.010 fallecidos, (xii) en el reporte número 87 del 16 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST2 señaló que se encuentran confirmados 1.991.562 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 130.885 fallecidos, (xiii) en el reporte número 88 del 17 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.074.529 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 139.378 fallecidos, (xiv) en el reporte número 89 del 18 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.160.207 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 146.088 fallecidos, (xv) en el reporte número 90 del 19 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.241.778 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 152.551 fallecidos, (xvi) en el reporte número 91 del 20 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.314.621 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 157.847 fallecidos y (xvii) en el reporte número 92 del 21 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.397.217 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 162.956 fallecidos, (xviii) en el reporte número 93 del 22 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.471.136 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 169.006 fallecidos, (xix) en el reporte número 94 del 23 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.544.792 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 175.694 fallecidos, (xx) en el reporte número 95 del 24 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.626.321 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 181.938 fallecidos, (xxi) en el reporte número 96 del 25 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.719.896 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 187.705 fallecidos, (xxii) en el reporte número 97 del 26 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.804.796 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 193.710 fallecidos, (xxiii) en

el reporte número 98 del 27 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentren confirmados 2.878.196 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 198.668 fallecidos, (xxiv) en el reporte número 99 del 28 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.954.222 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 202,597 fallecidos, (xxv) en el reporte número 100 del 29 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3,018,952 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 207.973 fallecidos, (xxvi) en el reporte número 101 del 30 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.090.445 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 217.769 fallecidos, (xxvii) en el reporte número 102 del 1 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3,175.207 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 224,172 fallecidos, (xxviii) en el reporte número 103 del 2 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.267.184 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 229.971 fallecidos, (xxix) en el reporte número 104 del 3 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3,349.786 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 238.628 fallecidos, (xxx) en el reporte número 105 del 4 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.435.894 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 239.604 fallecidos, (xxxi) en el reporte número 106 del 5 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.517,345 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 243.401 fallecidos, (xxxii) en el reporte número 107 del 6 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.588.773 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 247.503 fallecidos, (xxxiii) en el reporte número 108 del 7 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.672.238 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 254.045 fallecidos, (xxxiv) en el reporte número 109 del 8 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.759.967 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 259.474 fallecidos, (xxxv) en el reporte número 110 del 9 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.855.788 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 265.862 fallecidos, (xxxvi) en el reporte número 111 del 10 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.917.366 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 274.361 fallecidos, (xxxvii) en el reporte número 112 del 11 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.006.257 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 278,892 fallecidos, (xxxviii) en el reporte número 113 del 12 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.088.848 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 283,153 fallecidos, (xxxix)

en el reporte número 114 del 13 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.170.424 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 287.399 fallecidos, (xl) en el reporte número 115 del 14 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.248.389 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 294.046 fallecidos, (xli) en el reporte número 116 del 15 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.338.658 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 297.119 fallecidos, (xlii) en el reporte número 117 del 16 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.425.485 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 302.059 fallecidos, (xliii) en el reporte número 118 del 17 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.525.497 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 307.395 fallecidos, (xliv) en el reporte número 119 del 18 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.618.821 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 311.847 fallecidos, (xlv) en el reporte número 120 del 18 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.731.458 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 316.169 fallecidos.

Que según la Organización Mundial de la Salud -OMS (i) en reporte de fecha 10 de mayo de 2020 a las 19:00 GMT-5, -hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 4.006.257 casos, 278.892 fallecidos y 215 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19; (ii) en reporte de fecha 11 de mayo de 2020 a las 19:00 GMT-5, hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 4.088.848 casos, 283.153 fallecidos y 215 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19; y (iii) en reporte de fecha 19 de mayo de 2020 a las 19:00 GMT-5, -hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 4.761.559 casos, 317.529 fallecidos y 216 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19.

Que el Fondo Monetario Internacional, mediante Comunicado de Prensa 20/114 del 27 marzo de 2020, publicó la «Declaración conjunta del Presidente del Comité Monetario y Financiero Internacional y la Directora Gerente del Fondo Monetario Internacional»³, la cual expresa: «Estamos en una situación sin precedentes en la que una pandemia mundial se ha

convertido en una crisis económica y financiera. Dada la interrupción repentina la actividad económica, el producto mundial se contraerá en 2020. Los países miembros ya han tomado medidas extraordinarias para salvar vidas y salvaguardar la actividad económica. Pero es necesario hacer más. Se debe dar prioridad al apoyo fiscal focalizado para los hogares y las empresas vulnerables a fin de acelerar y afianzar la recuperación en 2021.»

Que de acuerdo con los análisis elaborados por la publicación The Economist del 26 de marzo de 2020, titulado «COVID-19 to send almost all G20 countries into a recession,» la economía global se va contraer 2.5%. Asimismo, según el mismo documento, se pronostica que la economía de los Estados Unidos cerrará el año con una contracción del 2.9% y la economía de la Unión Europea con una caída del 6%.

Que el Banco Mundial en el informe titulado «La economía en los tiempos del COVID-19», de abril de 2020, estimó que el producto interno bruto colombiano caerá en un 2% para el 2020 con ocasión del impacto generado por la emergencia sanitaria.

Que de conformidad con el informe titulado «Impacto económico COVID-19» del 14 de abril de 2020, de la Superintendencia de Sociedades, para el año 2020 se espera una contracción del sector exportador colombiano similar a la sufrida en el año 2015 debido a que la experiencia de los países latinoamericanos indica que tanto las exportaciones totales, como las no minero energéticas se afectan ante una reducción de la demanda externa, independiente de los movimientos de la tasa de cambio.

Que Fedesarrollo, en el documento denominado «Editorial: Choque dual y posibles efectos sobre la economía colombiana», del 26 de marzo de 2020, estimó que en un escenario medio la tasa de desempleo podría alcanzar el 15,4% a causa de la pandemia generada por el Coronavirus COVID-19, lo cual implica un aumento de 4.9% frente al promedio observado durante el 2019.

Que mediante los Decretos 457 del 22 de marzo de 2020, 531 del 8 de abril de 2020, 593 del 24 de abril de 2020 y 636 del 06 de mayo de 2020, el presidente de la República impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público, dentro de las cuales se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, desde las 00:00 horas del día 25 de marzo de 2020, de manera ininterrumpida, hasta las 00:00 horas del 25 de mayo de 2020.

Que las medidas de aislamiento preventivo han afectado negativamente la actividad económica de las fuerzas productivas de la nación, poniendo en riesgo la estabilidad de numerosos sectores productivos.

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

Que en función de dicha declaratoria, y con sustento en las facultades señaladas por el artículo 215 de la Constitución Política, le corresponde al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, y contribuir a enfrentar las consecuencias adversas generadas por la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, con graves afectaciones al orden económico y social.

Que los efectos que se derivan de las circunstancias que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica afectan directamente la situación económica de las empresas y por lo tanto inciden directamente en la destrucción de puestos de trabajo con las implicaciones sociales y económicas que ello comporta, por lo que la adopción de

medidas excepcionales dirigidas a disminuir, de manera temporal, la tasa de interés moratoria de que trata el artículo 635 del Estatuto Tributario y desarrollar las facilidades de pago abreviadas modificando el artículo 814 del Estatuto Tributario, constituyen en un mecanismo idóneo para enfrentar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.

Que la parte considerativa del Decreto 637 Legislativo del 6 de mayo de 2020 señaló “Que se deben tomar medidas adicionales en materia tributaria para afrontar la crisis.” En tal sentido, el artículo 3 del precitado Decreto precisó: “El Gobierno Nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá de las operaciones presupuesta les necesarias para llevarlas a cabo.”

Que el artículo 635 del Estatuto Tributario señala lo siguiente: “Artículo 635. Determinación de la tasa de interés moratoria. Para efectos de las obligaciones administradas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el interés moratorio se liquidará diariamente a la tasa de interés diario que sea equivalente a la tasa de usura vigente determinada por la Superintendencia Financiera de Colombia para las modalidades de crédito de consumo, menos dos (2) puntos. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales publicará la tasa correspondiente en su página web.

Las obligaciones insolutas a la fecha de entrada en vigencia de esta ley generarán intereses de mora a la tasa prevista en este artículo sobre los saldos de capital que no incorporen los intereses de mora generados antes de la entrada en vigencia de la presente ley.

Para liquidar los intereses moratorios de que trata este artículo aplicará la fórmula establecida en el parágrafo del artículo 590 del Estatuto Tributario.

Parágrafo. Lo previsto en este artículo y en el artículo 867-1 tendrá efectos en relación con los impuestos nacionales, departamentales, municipales y distritales.”

Que para aliviar los impactos económicos producidos por la crisis sanitaria derivada de la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19 se establece, de manera transitoria, mediante el presente Decreto Legislativo, la tasa de interés moratoria que regirá hasta el treinta (30) de noviembre de 2020 para el pago de las obligaciones administradas por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN y las obligaciones relacionadas con el Sistema General de la Protección Social, que son objeto de verificación por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) .

Que para permitir el acceso de los contribuyentes, responsables y otros sujetos de que tratan los artículos 118, 119 Y 120 de la Ley 2010 de 2019 a la conciliación contencioso administrativa, a la terminación por mutuo acuerdo de los procesos administrativos y al principio de favorabilidad en etapa de cobro, mediante el presente Decreto Legislativo se amplían los plazos establecidos por dichos artículos.

Que la ampliación de los plazos definidos en los artículos 118 y 119 de la Ley 2010 de 2019, por disposición de los párrafos 8° y 11 de los referidos artículos, respectivamente, se extienden también a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP); sin perjuicio del plazo que será aplicable para las solicitudes de terminación por mutuo acuerdo cuando la UGPP aplique el esquema de presunción de costos por solicitud de parte u oficiosamente, cumpliendo lo dispuesto por el artículo 139 de la Ley 2010 de 2019.

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1. Tasa de interés moratoria transitoria. Para las obligaciones tributarias y las relacionadas con el Sistema General de la Protección Social, que son objeto de verificación por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP), que se paguen hasta el treinta (30) de noviembre de 2020, y para las facilidades o acuerdos de pago que se suscriban desde la vigencia de este Decreto Legislativo, y hasta el treinta (30) de noviembre de 2020, la tasa de interés de mora establecida en el artículo 635 del Estatuto Tributario será liquidada diariamente a una tasa de interés diario que sea equivalente a la tasa de interés bancario corriente para la modalidad de créditos de consumo y ordinario, certificado por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Artículo 2. Facilidades de pago abreviadas. Los contribuyentes que presenten sus declaraciones tributarias por los impuestos administrados por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, durante el periodo comprendido entre el primero (1) de abril al primero (1) de julio del año 2020 y presenten mora en el pago, podrán solicitar facilidades o acuerdos de pago mediante procedimiento abreviado, hasta el seis (6) de agosto de 2020.

La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN deberá dar respuesta dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de la presentación de la solicitud, aprobando una facilidad o acuerdo de pago de doce (12) meses, sin necesidad de garantía real.

Esta facilidad o acuerdo de pago, se tramitará de forma abreviada bajo las siguientes condiciones:

2.1. En la facilidad o acuerdo de pago abreviado, los intereses se causarán a la tasa de interés establecida en el artículo 1° del presente Decreto Legislativo.

2.2. El plazo máximo de la facilidad o acuerdo de pago abreviado será de doce (12) meses, contados a partir de la fecha de suscripción del mismo.

2.3. No se requerirá la constitución de ningún tipo de garantía real.

2.4. El contribuyente que solicite la facilidad o acuerdo de pago abreviado deberá presentar una certificación bajo la gravedad de juramento firmada por el representante legal de la empresa, soportada en estudios financieros en la que se demuestre la necesidad de caja de la empresa que justifique el acuerdo y las proyecciones financieras que permitirán el pago de la obligación tributaria en el plazo de doce (12) meses. Esta certificación expedida bajo la gravedad de juramento será prueba suficiente para demostrar la necesidad y procedencia de la facilidad o acuerdo de pago, y reemplazará la necesidad de denunciar bienes a la que se refiere el inciso 2° del artículo 814 del Estatuto Tributario.

Parágrafo 1. En caso de incumplimiento, las resoluciones mediante las cuales se otorgó la facilidad o acuerdo de pago, prestarán merito ejecutivo en los términos del artículo 828 del Estatuto Tributario y conforme con el procedimiento de cobro coactivo por la suma total de la obligación tributaria más el ciento por ciento (100%) de las sanciones e intereses sobre los cuales versa dicha facilidad o acuerdo de pago. Para tal fin, los intereses serán reliquidados a la tasa establecida en el artículo 635 del Estatuto Tributario. Si el incumplimiento de la

facilidad o acuerdo de pago corresponde a la declaración de retención en la fuente, se aplicará lo dispuesto en el artículo 580-1 del Estatuto Tributario.

La presente disposición aplica igualmente para las facilidades de pago de las obligaciones del Sistema General de la Protección Social objeto de verificación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP).

Artículo 3. Plazos para la conciliación contencioso administrativa, terminación por mutuo acuerdo y favorabilidad tributaria. La solicitud de conciliación y de terminación por mutuo acuerdo y favorabilidad tributaria, de que tratan los artículos 118, 119 y 120 de la Ley 2010 de 2019, podrá ser presentada ante la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN y demás autoridades competentes, hasta el día treinta (30) de noviembre de 2020. El acta de la conciliación o terminación deberá suscribirse a más tardar el día treinta y uno (31) de diciembre de 2020. En el caso de la conciliación, el acuerdo debe presentarse por cualquiera de las partes para su aprobación ante el juez administrativo o ante la respectiva corporación de lo contencioso administrativo, según el caso, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su suscripción, demostrando el cumplimiento de los requisitos legales.

Artículo 4. Vigencia y derogatorias. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C., 22 de mayo de 2020.

IVÁN DUQUE MÁRQUEZ

(siguen firmas de todos los ministros)

III. INTERVENCIONES

Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República⁴

La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República solicita la EXEQUIBILIDAD del Decreto 688 de 2020 objeto de revisión. En su intervención recuerda las causas de la declaratoria del estado de emergencia a través del Decreto 637 de 2020 y describe el contenido de la normativa analizada.

Posteriormente, manifiesta que el decreto cumple con los requisitos formales porque: (i) lleva la firma del Presidente de la República y de todos los ministros; (ii) se promulgó en desarrollo y en vigencia del Decreto Legislativo 637 de 2020, que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica; (iii) se encuentra debidamente motivado; (iv) tiene aplicación y alcance a nivel nacional; y (v) las medidas establecidas tienen efectos temporales.

En cuanto a los requisitos materiales, sostiene que cumple con el juicio de finalidad porque “(...) está directa y específicamente relacionado con la superación de los efectos económicos generados por la crisis que dio lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y evitar la extensión de sus efectos. Esto, toda vez que las medidas bajo análisis están dirigidas a aliviar cargas asociadas a obligaciones de naturaleza tributaria, aduanera, cambiaria y parafiscales, que pueden verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis”⁵.

De igual manera, considera superado el juicio de conexidad material, en tanto que el Decreto Legislativo 688 de 2020 tiene relación directa con su parte motiva (conexidad interna) y con el estado de emergencia declarado en el Decreto 637 de 2020 (conexidad externa).

Lo anterior, por cuanto la normativa tiene una motivación concreta relacionada con “(...) la necesidad de conceder alivios económicos en materia tributaria relacionados con (i) tasas de interés moratoria, (ii) facilidades o acuerdos de pago, y (iii) plazos para optar por mecanismos tributarios para terminar de manera anticipada procesos judiciales, administrativos y de cobro, con reducción de sanciones e intereses”⁶. La interviniente subraya que las medidas adoptadas se corresponden con cada una de estas necesidades.

A continuación, la entidad expone los efectos negativos para las empresas, el empleo y la economía generados por la pandemia del COVID-19 enunciados en el decreto declaratorio del estado de excepción y advierte que las medidas introducidas por el Decreto 688 de 2020 tienen el propósito de “(...) aliviar determinadas cargas asociadas a obligaciones en materia tributaria, aduanera y cambiaria, incluidas las relacionadas con el Sistema General de la Protección Social, particularmente, frente a aquellos que se han visto gravemente afectados por los efectos de la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, con el fin de mitigar las implicaciones económicas negativas derivadas de la emergencia sanitaria declarada”⁷.

De igual manera, sostiene que la normativa supera los juicios de ausencia de arbitrariedad e intangibilidad porque las medidas en él adoptadas no limitan, afectan ni suspenden derechos humanos o libertades fundamentales, tampoco alteran el normal funcionamiento de las ramas del poder público o modifican las funciones de acusación y juzgamiento y, mucho menos, pueden afectar garantías que tengan la condición de intangibles. También asegura que cumple el juicio de incompatibilidad porque “(...) si bien envuelve medidas transitorias de excepción a determinadas disposiciones del Estatuto Tributario y otras disposiciones,

estas resultan necesarias para aliviar los impactos económicos producidos por la crisis sanitaria derivada de la pandemia”8.

En cuanto al juicio de necesidad, argumenta que “las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo que ahora se revisa responden a la estricta necesidad de conjurar las causas que dieron lugar a la crisis, teniendo en cuenta que representan un alivio económico importante para los contribuyentes, aportantes y demás obligados con obligaciones vigentes”9.

Adicionalmente, precisa que “(...) en la legislación ordinaria no existen disposiciones ni instrumentos normativos que contemplen o autoricen los alivios o tratamientos especiales previstos en las normas objeto de estudio, y que, por lo tanto, sean idóneos para superar los adversos efectos económicos generados por la crisis que se propone mitigar”10. Lo anterior, explica, en razón a que las medidas contenidas en el decreto son más favorables a los administrados que las normas ordinarias. Agrega que las atribuciones de normalidad del Ejecutivo no permiten alcanzar estos mismos fines y que el trámite en el Congreso no es suficiente para responder con prontitud a la emergencia que plantea el COVID-19.

Con respecto al juicio de proporcionalidad, la interviniente destaca que las medidas adoptadas en el decreto no son desproporcionadas “(...) ni desde el punto de vista de la afectación de los ingresos del Estado -pues lo que se busca es generar alivios y mecanismos para facilitar el cumplimiento de obligaciones en materia tributaria, entre otras, algunas de las cuales, incluso, no se han materializado-, ni de su relación con la necesidad excepcional que se busca atender”11.

Finalmente, en relación con el juicio de no discriminación, indica que el decreto en revisión lo cumple, puesto que “(...) no impone una discriminación injustificada [...]. Por el contrario, las medidas aplican de manera general a todos los contribuyentes, aportantes y demás obligados que se encuentren en las circunstancias previstas en las normas excepcionales y

cumplan con los requisitos allí previstos”¹².

Instituto Colombiano de Derecho Tributario¹³

El Instituto Colombiano de Derecho Tributario no presenta ninguna solicitud expresa en relación con si el Decreto 688 de 2020 debe ser declarado exequible o inexecutable.

Aun así, el interviniente encuentra que cumple los requisitos formales, pese a que no los desarrolla. A continuación, alude a los requisitos materiales y verifica que la norma supera el juicio de finalidad, en el sentido de que “(...) las medidas evaluadas buscan impedir que los efectos de la pandemia COVID-19 sobre la economía y el sector empresarial se extiendan, de manera que se alivien las cargas financieras y se permita la terminación de los procesos”¹⁴.

Asimismo, resalta que el decreto supera el juicio de conexidad material, ya que “(...) las normas orientadas a aliviar la tasa de interés de manera transitoria (que no permanente), y facilitar el acceso a los mecanismos de pago y de las formas de conciliación y terminación de procesos, resulta coherente y directamente relacionada con el esfuerzo que viene realizando el Gobierno Nacional para evitar o moderar el deterioro económico ya evidenciado como un hecho notorio y ampliamente divulgado por los distintos analistas de la economía y del comportamiento empresarial del país”¹⁵.

El interviniente conceptúa que la normativa acredita el juicio de ausencia de arbitrariedad, puesto que las materias reguladas ya están dentro de las leyes ordinarias, y el juicio de necesidad, por cuanto sus medidas son indispensables “(...) para apoyar los esfuerzos que se hacen y evitar el colapso económico o, al menos, o limitar sus efectos”¹⁶.

En igual sentido, el interviniente acusa de discriminatorio el hecho de que el decreto establezca una tasa de interés moratorio más generosa para los contribuyentes a los que se refiere el parágrafo 3° del artículo 1.6.1.13.2.11. y el parágrafo 4° del artículo 1.6.1.13.2.12. del Decreto 1625 de 2016. En su opinión, “(...) las empresas de transporte aéreo comercial, los hoteles y las otras allí aludidas se han visto particularmente afectadas por la pandemia, pero darles un trato preferencial del cual quedan excluidos otros sectores de la economía, conduce a un trato desigual e inequitativo censurado por la Carta”¹⁸. Por esta razón, señala que el decreto “(...) ha debido adoptar un criterio objetivo basado en el comportamiento económico y financiero de los negocios (nivel de deterioro, tiempo de mora, etc.)”¹⁹.

Asociación Nacional de Empresarios de Colombia-ANDI²⁰

La interviniente pide a la Corte declarar EXEQUIBLE el decreto legislativo bajo examen.

Sostiene que cumple los requisitos formales, ya que (i) tiene la firma del Presidente de la República y de los Ministros; (ii) fue expedido dentro de los 30 días calendario de vigencia del estado de excepción; y (iii) tiene una motivación expresa.

En lo atinente a los requisitos materiales, aduce que la norma demuestra el juicio de finalidad, puesto que “(...) brindar facilidades y alivios en las obligaciones tributarias y de seguridad social ayuda a que las empresas puedan ser sostenibles y mantener empleos”²¹.

Igualmente, considera que tiene conexidad material, en tanto que “(...) las medidas

adoptadas guardan relación con las consideraciones expuestas en los párrafos 19 a 30 de la parte motiva [...] [y] están estrechamente vinculadas con los hechos que dieron lugar a la declaración del estado de excepción”²². Además, agrega que el Decreto 637 de 2020, que declaró el estado de excepción, estipula que se requiere tomar medidas extraordinarias tendientes a condonar o aliviar las obligaciones tributarias y financieras.

El interviniente subraya que la normativa tiene una motivación suficiente porque sus consideraciones revelan que “(...) el Presidente de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público hicieron una evaluación detallada de la situación en lo que respecta con las cargas tributarias y/o de prestaciones sociales y parafiscales de aquellas personas que se encuentran en mora, y la importancia de aliviarlas por medio de la disminución de tasas de interés moratorio y la creación de facilidades de pago”²³.

A juicio del interviniente, la norma objeto de control constitucional no lesiona el núcleo esencial de ningún derecho fundamental ni afecta aquellas garantías intangibles, por lo cual, supera los juicios de ausencia de arbitrariedad e intangibilidad. Asimismo, sostiene que el decreto no desmejora los derechos sociales de los trabajadores, por tanto, supera el juicio de no contradicción específica.

Por último, anota que el decreto cumple con el requisito de necesidad, pues sus medidas “(...) hacen referencia a obligaciones que tienen origen en normas con rango de ley en sentido estricto, de tal suerte que solo podían ser modificadas por normas de igual naturaleza. Igualmente, son medidas que requieren una pronta implementación, esto es, no dan tiempo para acudir a los medios ordinarios de expedición de las leyes”²⁴.

Posteriormente, se refiere a los requisitos materiales. En relación con el juicio de finalidad, subraya que “(...) uno de los efectos del estado de emergencia es económico, y el Decreto 637 de 2020 facultó al Gobierno para adoptar medidas en materia tributaria que logran conjurar esta crisis”²⁶.

La interviniente apunta que la normativa cumple con la conexidad material, por cuanto “(...) tiene como principal motivo medir las afectaciones económicas y, por tanto, se requirió adoptar medidas económicas (tributarias y financieras)”²⁷. Esta situación armoniza con el Decreto 637 de 2020, declaratorio del estado de excepción, el cual “(...) tuvo como fundamento la adopción de medidas necesarias para enfrentar las consecuencias adversas generadas por la pandemia del COVID-19, y que dentro de las afectaciones que puede causar se encuentran las de tipo económico”²⁸.

Asimismo, determina que el decreto bajo examen supera los juicios de ausencia de arbitrariedad e intangibilidad porque ninguna de sus disposiciones vulnera preceptos constitucionales ni el núcleo esencial de algún derecho intangible.

También estima que supera el juicio de no contradicción específica, debido a que “(...) el artículo 47 de la Ley 137 de 1994 establece que durante el estado de emergencia el Gobierno podrá modificar tributos existentes y, en este caso, hay modificaciones sustanciales y formales. Sin embargo, encajan dentro de las facultades otorgadas por este artículo”²⁹.

En lo relativo al juicio de incompatibilidad, manifiesta que “(...) las medidas del Decreto 688 de 2020 no son incompatibles con ninguna norma”³⁰. Además, plantea que dichas acciones son necesarias, pues “(...) probablemente si no se tomaran el efecto sería: 1) la falta de ingresos a las administraciones; 2) la constitución en mora de varios contribuyentes y 3) el

desgaste de la administración en el cobro de las obligaciones”³¹.

Según este concepto, la norma satisface el juicio de proporcionalidad, en el entendido de que “(...) ninguna medida reduce o vulnera un derecho fundamental, sino que, por el contrario, pretende garantizar el pago de obligaciones tributarias atendiendo el deber de contribuir, dentro de un orden justo y atendiendo las necesidades de los contribuyentes”³².

La institución argumenta que las medidas adoptadas en la norma satisfacen juicio de no discriminación, en tanto que no establecen tratos diferenciales injustificados.

Respecto a la tasa de interés preferencial establecida en el artículo 1° para los contribuyentes indicados en la norma, expone que constituye un trato diferencial razonable, porque los presupuestos que fundamentaron la expedición del Decreto 637 de 2020 y el Decreto 688 de 2020 prevén “medidas que están dirigidas a conjurar la crisis, en especial para esta población vulnerable, y que beneficiarlas en materia tributaria sería un trato diferencial justificado, pues su producción se redujo más que otras actividades económicas como consecuencia de la pandemia COVID-19”³³.

Agrega que dichas actividades económicas se han visto más afectadas que otras “(...) conforme a los resultados de las estadísticas que sirvieron como fundamento para decretar el estado de excepción del Decreto 637 de 2020. Adicional a lo anterior, son actividades económicas que tienen incertidumbre en su reactivación. Teniendo en cuenta que son actividades económicas que, si se reactivan, son de alto riesgo en la medida en que su ejercicio puede contagiar a muchas personas”³⁴.

Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario³⁵

Esa institución le pide a la Corte declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del decreto legislativo, en el entendido de que el beneficio adicional de la tasa de interés menor que prescribe el segundo inciso del artículo 1° “(...) deberá incluir, para ser constitucional, a todos aquellos sectores económicos que quedaron suspendidos por la pandemia de COVID-19 y que trascienden los enlistados por el Decreto Legislativo 688 de 2020”³⁶.

Respecto a los requisitos formales, expone que la norma (i) está firmada por el Presidente y todos los Ministros; (ii) fue promulgada dentro del tiempo en el cual fue declarada la emergencia económica, social y ecológica y en desarrollo de lo previsto en el DL que declaró el estado de excepción; y (iii) contiene una motivación.

Posteriormente, la intervención se ocupa de los requisitos materiales. En tal sentido, indica que el decreto supera el juicio de finalidad, ya que contiene normas que “(...) están destinadas a ofrecer medidas de alivio en temas tributarios al sector económico colombiano, incidiendo directamente en una de las circunstancias que motivó la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica”³⁷.

Agrega que satisface el juicio de conexidad material, por cuanto la comparación entre su parte motiva y sus disposiciones evidencia una relación estrecha, al contener “(...) medidas tributarias que buscan reducir los impactos económicos de la pandemia del COVID-19 en diferentes sectores productivos”³⁸. A su turno, resalta que, “(...) al contrastar la motivación del Decreto 637 de 2020, que declaró el estado de excepción, con lo dispuesto en el Decreto 688 de 2020, es dable afirmar que, en gran medida, la motivación de este último se remite a aliviar el impacto económico de la crisis generada por el Coronavirus y atiende directamente a las preocupaciones señaladas en el Decreto 637 del 2020”³⁹.

El interviniente encuentra cumplido el juicio de necesidad desde una doble perspectiva. De un lado, señala que la pandemia del COVID-19 ha generado graves afectaciones en varios sectores productivos, lo cual “(...) ha provocado que a las empresas pertenecientes a estos sectores les sea imposible o por lo menos más difícil cumplir con sus obligaciones tributarias y parafiscales. En consecuencia, la actual tasa de interés moratorio agrava en mayor medida la situación de esas empresas. Ante esta situación, se hace necesario una medida como la establecida en el decreto objeto de estudio para alivianar la situación de las empresas en Colombia y evitar la extensión de los efectos de la crisis”⁴⁰. De otro lado, expone que la reducción de la tasa de interés moratorio tiene reserva de ley. Por ende, considera necesario la expedición de esta medida por parte del Presidente.

A continuación, adelanta un juicio de proporcionalidad, en el que encuentra que las medidas adoptadas en el Decreto 688 de 2020 “(...) son eficaces y necesarias, en tanto que logran aliviar la carga tributaria a través de una flexibilización, que no desconoce la sostenibilidad fiscal ni la importancia del tributo y las obligaciones parafiscales”⁴¹. Además, precisa que estas medidas son idóneas y conducentes para alcanzar el fin de “(...) aliviar la carga económica tributaria a las personas naturales y jurídicas que se encuentran sujetas a obligaciones parafiscales y, especialmente, tributarias”⁴².

Finalmente, la intervención alude al juicio de no discriminación y reconoce una vulneración al principio de igualdad en el decreto bajo examen. Esto responde a que el artículo 1° del Decreto 688 de 2020 establece una reducción general de la tasa de interés moratorio y una reducción adicional del 50% para ciertos sectores determinados especialmente afectados por la emergencia sanitaria. En su criterio, “(...) existen otros sectores productivos, diferentes a los taxativamente enunciados en la norma, que también cumplen el supuesto de hecho de estar afectados especialmente por la emergencia sanitaria y frente a los cuales el decreto no establece el descuento adicional de 50%”⁴³. A modo de ejemplo, cita sectores como el de discotecas, parques de atracciones, parques infantiles, gimnasios, casinos, bingos, canchas deportivas, polideportivos, spas, saunas, turcos, peluquerías, entre otros.

El interviniente solicita la declaratoria de EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del Decreto 688 de 2020, en el entendido de que “(...) la disminución de la tasa de interés se aplique a todas las obligaciones tributarias y que los recursos adicionales que se generen por la aplicación de los artículos 1° y 3°, dado que son una fuente de financiamiento adicional y puesto que se expide en el marco de la emergencia, deberían destinarse a solucionar las causas de la emergencia económica, incluyendo los efectos económicos derivados de la pandemia y, por lo anterior, canalizarse a través del FOME”⁴⁵.

Expuso que la norma cumple con todos los requisitos formales. Específicamente, aduce que (i) está firmado por el Presidente y todos los Ministros; (ii) fue promulgado dentro del tiempo en el cual fue declarada la emergencia económica, social y ecológica y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 637 de 2020; (iii) contiene una motivación; y (iv) determina su ámbito territorial de aplicación en el nivel nacional.

Sobre los requisitos materiales, indica que la finalidad de las medidas adoptadas por el DL es conjurar los efectos económicos producidos por la pandemia, luego cumple el criterio de conexidad material.

Afirma que el decreto también observa los requisitos de motivación suficiente, necesidad y proporcionalidad, puesto que “(...) las medidas de los artículos 1° y 3°, además de aliviar la carga de los sujetos pasivos que se han visto afectados por la economía y que quieran ponerse al día con sus deudas con el Estado (ahora o más adelante), tienen como efecto la obtención de recursos adicionales, a través de la creación o ampliación de incentivos a los sujetos pasivos, deudores, e incumplidos o que se encuentran en discusión”⁴⁶.

El interviniente añade que “(...) los artículos 1° y 3° son una fuente de financiamiento

adicional que, dada la situación y puesto que se expide en el marco de la emergencia, deberían destinarse a solucionar las causas de la emergencia económica, incluyendo los efectos económicos derivados de la pandemia y, por lo anterior, canalizarse a través del FOME”⁴⁷.

En lo relativo al juicio de no discriminación, subraya como problemático el hecho de que el decreto solo se concentre en la reducción de la tasa de interés respecto de las obligaciones tributarias administradas por la DIAN y por la UGPP y olvide las obligaciones tributarias administradas por otras entidades.

En relación con la tasa de interés moratorio especial y más favorable para algunos sectores prevista en el inciso 2° del artículo 1° de la normativa, especifica que “(...) sí se ajusta a las causas de la emergencia, en los términos del Decreto 417 de 2020 y Decreto 637 de 2020, así como con otras mismas medidas que el Legislador Extraordinario ha tomado en relación con los sectores”⁴⁸.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Ministerio Público solicita a la Corte declarar la EXEQUIBILIDAD del Decreto 688 de 2020.

Para la Vista Fiscal la norma cumple con los requisitos formales por cuanto (i) está suscrita por el Presidente de la República y sus Ministros; (ii) fue expedida dentro del término de la emergencia; y (iii) tiene una motivación expresa que explica las razones por las cuales adopta medidas tributarias transitorias.

En relación con los requisitos materiales, la Procuraduría indica que la normativa supera el juicio de finalidad, pues “(...) la pandemia del COVID-19 implica medidas de cuarentena y de distanciamiento o aislamiento social, que tienen un impacto en el cumplimiento de obligaciones jurídicas y, en particular, en el pago de obligaciones tributarias como consecuencia del impacto económico de la pandemia”⁴⁹.

Afirma que también cumple con el juicio de conexidad material, debido a que existe una relación directa y específica entre las medidas tomadas mediante el DL y las razones que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, entre las que se cuentan la necesidad de adoptar medidas tributarias transitorias y aliviar las obligaciones tributarias y financieras. Asimismo, considera que es evidente la relación entre sus consideraciones y las medidas que adopta.

Sobre el juicio de motivación suficiente, el Ministerio Público manifiesta que “(...) las medidas están suficientemente justificadas, pues el Presidente de la República realizó una apreciación precisa y específica de los motivos que se tuvieron en cuenta para establecer un régimen de excepción con el propósito de crear condiciones más favorables en materia tributaria en el marco del estado de emergencia”⁵⁰.

En lo relativo a los juicios de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad, el interviniente considera que la norma “(...) no establece medidas que impacten los derechos fundamentales porque se trata de medidas de carácter estrictamente económico que no tienen incidencia en su núcleo esencial”⁵¹ ni tampoco afectan derechos intangibles.

El concepto también se refiere al juicio de no contradicción específica. En concreto, explica que el decreto no contraviene la Constitución porque los asuntos que regula están dentro de las competencias constitucionales del Presidente durante los estados de excepción. Sostiene que la duración de las medidas contenidas en el decreto respeta el artículo 215 de la Carta,

según el cual estos instrumentos tributarios dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal. Igualmente, defiende que “(...) el decreto no desconoce los límites previstos en la Ley 137 de 1994, por las siguientes razones: (i) su fin último es establecer alivios en materia de obligaciones para reactivar la economía; (ii) en su articulado no existe alguna medida que afecte la competencia del Congreso para reformar, derogar o adicionar este o cualquier otro decreto legislativo; (iii) el decreto no incorpora ninguna medida que implique la desmejora de los derechos sociales de los trabajadores. Por el contrario, la regulación analizada busca que las empresas tengan liquidez para que puedan cubrir sus obligaciones, incluidas las de orden laboral”⁵².

En cuanto al juicio de incompatibilidad, la Procuraduría argumenta que “(...) no hay incompatibilidad entre lo regulado en el Decreto Legislativo 688 de 2020 frente a la regulación del artículo 635 del Estatuto Tributario y en los artículos 118, 119 y 120 de la Ley 1020 de 2019, debido a que no hubo suspensión de tales normas legales, sino una modificación transitoria”⁵³.

El concepto señala que las medidas del DL cumplen el juicio de necesidad desde el punto de vista fáctico, al ser “(...) idóneas para que las empresas destinen sus escasos recursos a cubrir sus obligaciones inmediatas [...], sin hacerse susceptibles de los intereses moratorios establecidos en el artículo 635 del Estatuto Tributario”⁵⁴.

Manifiesta que, si bien los asuntos abordados en el decreto están regulados en normas ordinarias, “(...) se hace necesaria una regulación especial que establezca condiciones más favorables para que los sujetos obligados puedan cumplir con sus obligaciones en el contexto de la pandemia”⁵⁵. Tal situación supera el juicio de necesidad jurídica.

En lo relativo al juicio de proporcionalidad, asegura que “(...) la magnitud de los hechos, que amenazan el empleo y la estabilidad económica de los contribuyentes, son proporcionales en

relación con las medidas que se adoptan, pues se trata de medidas puramente económicas que no limitan derechos fundamentales y no establecen cargas excesivas”⁵⁶.

Por último, afirma que el decreto cumple el juicio de no discriminación, en la medida en que no establece tratos diferenciados por razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica.

V. PRUEBAS RECAUDADAS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

Mediante Auto del 1 de junio de 2020, la Magistrada Sustanciadora ordenó oficiar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Salud y Protección Social y a la DIAN para que resolvieran interrogantes con el fin de aclarar el contenido y alcance del Decreto 688 de 2020.

En cumplimiento de esta orden, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República allegó un informe del Ministerio de Hacienda, la UGPP y la DIAN que resuelve los interrogantes formulados.

Las entidades mencionadas señalaron que “(...) el artículo 1° del Decreto Legislativo 688 de 2020 no pretende incluir obligaciones tributarias de entidades departamentales, municipales y distritales [...]. Lo anterior, considerando, además, que, las medidas tributarias dirigidas a las entidades territoriales se encuentran previstas en el Decreto Legislativo 678 de 2020, mediante el 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. Por ende, las obligaciones de las autoridades territoriales no estarían comprendidas dentro de la tasa de interés moratoria reducida

transitoriamente”57.

En relación con otras obligaciones administradas por la DIAN, que no son tributarias y que no están incluidas en el beneficio del interés moratorio, explica que “(...) existen obligaciones que no hacen parte de procesos tributarios, como son los actos administrativos en firme que establecen obligaciones de carácter cambiario y, por ende, pasan al área de cobro coactivo. En caso de que el deudor establecido en el acto administrativo no pague o realice el pago de manera extemporánea, se liquidan los intereses moratorios del artículo 635 del Estatuto Tributario”58.

Simultáneamente, el informe expone que “(...) las obligaciones a que hacen referencia los artículos 1° y 2° del Decreto Legislativo 688 de 2020, corresponden a los aportes con destino al Sistema de Seguridad Social Integral, en salud, pensiones, riesgos laborales y a los establecidos con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y al Régimen de Subsidio Familiar, sobre los cuales la UGPP, en el marco de sus competencias, adelanta los procesos de determinación respecto de los aportantes que han incurrido en las conductas de omisión, inexactitud o mora en el pago de los aportes al Sistema de la Protección Social”59. Lo anterior, con fundamento en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, el literal b) del artículo 1° del Decreto 169 de 2008 y los artículos 178 y 179 de la Ley 1607 de 2012.

El informe también evidencia que los intereses de mora que se causan a propósito de obligaciones relacionadas con el Sistema General de la Protección Social objeto de verificación por parte de la UGPP están contenidos en los artículos 156 de la Ley 1151 de 2007 y 3° de la Ley 1066 de 2006, los cuales remiten a los intereses de mora previstos en el Estatuto Tributario.

A su turno, las entidades indican que las facilidades de pago de las obligaciones del Sistema

General de la Protección Social objeto de verificación de la UGPP en lo concerniente a las garantías, el plazo, el procedimiento y la tasa de interés moratorio están reguladas en el Decreto 4473 de 2006.

Además, en el Título III de la Resolución número 691 del 30 de septiembre de 2013 de la UGPP “(...) se establecen los requisitos y procedimientos específicos para el otorgamiento de facilidades de pago de las obligaciones en materia de aportes al Sistema de la Protección Social determinados en los procesos administrativos adelantados por la UGPP; específicamente se señala: (i) la competencia del Director de Parafiscales para conceder facilidades de pago hasta por el término de 5 años, (ii) la exigencia de la constitución de una garantía que respalde con suficiencia el monto de la obligación, conforme lo establecido en el Código Civil, en el Estatuto Tributario y demás normas que regulen la materia, (iii) los requisitos que debe contener la solicitud por parte del deudor interesado, (iv) el estudio de capacidad de pago del deudor que adelantará la entidad previa al otorgamiento de la facilidad de pago y (v) la declaratoria de incumplimiento y la orden de pago de la obligación cuando se evidencia que el deudor no haya efectuado el pago de dos cuotas consecutivas”⁶⁰.

Por último, manifiestan que los sectores aéreo, de espectáculos, teatro y conciertos y el sector hoteles tienen una limitación total de sus actividades por parte del Gobierno, lo cual justifica el alivio de la disminución de la tasa de interés moratorio para ellos.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. La Corte es competente para conocer del presente asunto, en virtud del control automático de constitucionalidad consagrado en el parágrafo del artículo 215 superior y el

numeral 7° del artículo 241 de la Carta. Esto, debido a que la norma analizada es un decreto legislativo de desarrollo adoptado al amparo de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica.

Asuntos a resolver y metodología de la decisión

1. Mediante el Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de 2020, el Presidente de la República declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días, a partir de su expedición. Lo anterior, con base en la expansión del brote del nuevo coronavirus y a los efectos sociales y económicos que las medidas necesarias para controlar el escalamiento que la pandemia puede producir. La normativa descrita fue avalada por esta Corporación en la Sentencia C-307 de 2020⁶¹.

1. En el marco de esta declaratoria de estado de excepción, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 688 de 2020 con el propósito de tomar medidas para conjurar la crisis enunciada y, específicamente, para (i) reducir la tasa de interés moratoria derivada del incumplimiento de obligaciones tributarias y de obligaciones relacionadas con el Sistema General de la Protección Social verificadas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP); (ii) establecer un procedimiento abreviado a fin de solicitar facilidades o acuerdos de pago por mora en la cancelación de impuestos administrados por la DIAN o mora en la cancelación de obligaciones del Sistema General de la Protección Social verificadas por la UGPP; y (iii) ampliar los plazos para la conciliación contencioso administrativa y la terminación por mutuo acuerdo de procesos con la DIAN, entidades territoriales, corporaciones autónomas regionales y la UGPP, de una parte, y para la aplicación del principio de favorabilidad tributaria en la etapa de cobro en procesos con la DIAN y con entidades territoriales, de otra parte.

1. Al respecto, todos los intervinientes y el Ministerio Público encuentran que la norma objeto

de examen cumple los requisitos formales. Su cumplimiento obedece a que: (i) está suscrito tanto por el Presidente de la República como por todos los Ministros; (ii) fue proferido en desarrollo y durante la vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica declarada en el Decreto 637 de 2020; y (iii) contiene una motivación.

1. En cuanto a la observancia de los requisitos materiales, en general, todos los intervinientes y el Procurador General de la Nación coinciden en que el decreto en revisión tiene como finalidad contribuir a conjurar los efectos de la crisis y a mitigar el impacto económico que se sigue de las medidas de aislamiento; guarda conexidad material con las consideraciones esgrimidas en el decreto y con la motivación que dio lugar a la declaratoria del estado de excepción; tiene motivación suficiente; satisface los juicios de ausencia de arbitrariedad e intangibilidad, dado que, en términos generales, no limita ni afecta el núcleo esencial de derechos fundamentales ni restringe ninguna garantía intangible; supera el juicio de no contradicción específica, por cuanto no desmejora los derechos sociales de los trabajadores y se corresponde con las competencias del Ejecutivo durante los estados de excepción; aunque suspende algunas normas, ello es imperioso para aliviar los impactos económicos producidos por la pandemia, luego cumple el juicio de incompatibilidad; es necesario, al representar un alivio económico para los contribuyentes y aportantes al Sistema General de Protección Social que no puede adoptarse por medio de las competencias ordinarias del Ejecutivo; es proporcional a la gravedad de la crisis; y supera el juicio de no discriminación, ya que no contiene ningún trato desigual injustificado.

Sin embargo, el Instituto Colombiano de Derecho Tributario y el Centro Externadista de Estudios Fiscales de la Universidad Externado de Colombia identifican un posible problema de desigualdad en el juicio de no discriminación, en el sentido de que la normativa no incluye dentro de las obligaciones cuya mora da lugar a una tasa de interés más favorable a aquellas administradas por otros órganos y entidades del Estado, diferentes a la DIAN y a la UGPP. Esta situación, en su opinión, debe dar lugar a una declaratoria de exequibilidad condicionada.

El Instituto Colombiano de Derecho Tributario y el Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario también advierten un presunto trato desigual entre, por un lado, las empresas de transporte aéreo comercial de pasajeros, quienes prestan servicios hoteleros, quienes tengan como operación económica principal actividades teatrales, actividades de espectáculos musicales en vivo y otras actividades de espectáculos en vivo y, por otro lado, sectores económicos que también pueden ver afectadas sus labores como consecuencia de la pandemia del COVID-19. Lo anterior se debe, según los intervinientes, a que el decreto establece una tasa de interés moratorio más favorable para el primer grupo de sectores productivos citado, la cual debe ser declarada exequible de manera condicional, en el sentido de extenderla a todos los contribuyentes afectados económicamente por las acciones gubernamentales adoptadas para conjurar la pandemia.

1. Con base en estos argumentos, le corresponde a la Sala definir si las medidas adoptadas en el Decreto 688 de 2020, que se describieron en el fundamento jurídico anterior, se ajustan a la Constitución. Para el efecto, adoptará la siguiente metodología para decidir sobre la constitucionalidad del decreto de la referencia. En primer lugar, reafirmará brevemente el precedente sobre el parámetro de control judicial y los requisitos exigibles a los decretos adoptados al amparo de la emergencia económica, social y ecológica. Luego, revisará el contenido y alcance de la norma para entender la modificación que se realiza de la legislación ordinaria. Posteriormente, analizará el cumplimiento de los requisitos formales y, por último, verificará el cumplimiento de los juicios materiales.

Alcance del control judicial de los decretos expedidos al amparo del estado de emergencia económica, social y ecológica. Reiteración jurisprudencial

1. El ordenamiento superior impone una serie de requisitos y condiciones que deben cumplirse en los decretos legislativos que declaran el estado de excepción y en aquellos que prevén las medidas legales extraordinarias para hacer frente a la crisis, conocidos usualmente como decretos de desarrollo. Estos requisitos y condiciones son los que justifican

la competencia de la Corte para verificar la compatibilidad de los decretos con la Constitución, ya que, a pesar de que los estados de excepción son mecanismos extraordinarios que surgen de valoraciones que efectúa el Presidente de la República como Jefe de Gobierno y de Estado, deben someterse a las condiciones de validez tanto formales como materiales exigidas por la Carta.

1. Sobre la caracterización general de los estados de excepción y, en particular, del estado de emergencia económica, social y ecológica, su fundamento y alcance del control judicial en los decretos expedidos a su amparo, se ha pronunciado esta Corporación en múltiples oportunidades y, en especial, en el marco de la primera declaratoria de emergencia económica, social y cultural adoptada mediante Decreto 417 de 2020, para proferir decretos con fuerza de ley dirigidos a conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos y consecuencias adversas generadas por la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19. Por esa razón, la Sala reitera su jurisprudencia y se remite a dichas sentencias⁶², no sin antes reiterar los puntos centrales del estudio que ocupará la Sala en esta oportunidad.

1. Es pertinente recordar que el examen formal de los decretos exige verificar el cumplimiento de tres exigencias básicas: (i) la suscripción por el Presidente de la República y por todos sus Ministros; (ii) la expedición en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia; y (iii) la existencia de motivación.

1. El examen material comprende un conjunto de requisitos que surgen de la Constitución y la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, que la jurisprudencia constitucional ha denominado juicios y sistematizado así: (i) el juicio de finalidad, de acuerdo con el cual toda medida contenida en los decretos legislativos debe estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos; (ii) el juicio de conexidad material, que pretende determinar si las medidas adoptadas en los decretos legislativos guardan relación con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y con las consideraciones expresadas por el Gobierno

para motivar los decretos de desarrollo correspondientes; (iii) el juicio de motivación suficiente, que busca establecer si las razones presentadas por el Presidente de la República resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas; (iv) el juicio de ausencia de arbitrariedad, el cual tiene por objeto comprobar que en los decretos legislativos no se establezcan medidas que vulneren el núcleo esencial de los derechos fundamentales, que interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado o que supriman o modifiquen los organismos y las funciones de acusación y juzgamiento; (v) el juicio de intangibilidad, que verifica que los decretos legislativos no restrinjan los derechos que han sido caracterizados como “intocables” ni los mecanismos judiciales para su protección; (vi) el juicio de no contradicción específica, que tiene por objeto determinar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos no se opongan a la Constitución; (vii) el juicio de incompatibilidad, según el cual la suspensión de normas ordinarias debe estar fundamentada en las razones por las cuales estas son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción; (viii) el juicio de necesidad, que implica que las medidas que se adopten en los decretos legislativos sean indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción; (ix) el juicio de proporcionalidad, que exige que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción sean respuestas equilibradas con respecto a la gravedad de los hechos que causaron la crisis; y (x) el juicio de no discriminación, que examina que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción no impongan tratos diferentes injustificados⁶³.

El contenido y alcance del Decreto 688 de 2020 y su entendimiento frente a la legislación ordinaria aplicable

1. El Decreto 688 de 2020 está motivado (i) en la declaratoria del estado de excepción a través del Decreto 637 de 2020; (ii) en la declaración por parte de la Organización Mundial de la Salud del brote de COVID-19 como una pandemia; (iii) en el número de casos confirmados en Colombia; (iv) en la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, la cual declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y adoptó medidas para prevenir y evitar la propagación del COVID-19; (v) en la orden de aislamiento preventivo obligatorio impartida por el Presidente de la República; (vi) en los efectos económicos y financieros que se derivan de las circunstancias

que motivaron la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica y, en especial, en la afectación negativa de la actividad económica de las fuerzas productivas como consecuencia de las medidas de aislamiento; (vii) en la necesidad de reducir temporalmente la tasa de interés moratorio para el pago de las obligaciones administradas por la DIAN y las relacionadas con el Sistema General de la Protección Social, que son objeto de verificación por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP-, con el propósito de aliviar los impactos económicos producidos el COVID-19; (viii) en la urgencia de abreviar las facilidades para el pago de los impuestos administrados por la DIAN; y (ix) en la exigencia de ampliar los plazos para permitir el acceso de los contribuyentes, responsables y otros sujetos de que tratan los artículos 118, 119 y 120 de la Ley 2010 de 2019 a la conciliación contencioso administrativa, a la terminación por mutuo acuerdo de los procesos administrativos y al principio de favorabilidad en etapa de cobro.

1. Así pues, el decreto en estudio adopta tres tipos de medidas: (i) establece la tasa de interés de mora transitoria para las obligaciones tributarias administradas por la DIAN y para las obligaciones relacionadas con el Sistema General de la Protección Social que son objeto de verificación por parte de la UGPP. Adicionalmente, establece un interés de mora menor para las obligaciones tributarias con la DIAN y con el Sistema General de la Protección Social referido de contribuyentes con actividades económicas descritas en el parágrafo 3° del artículo 1.6.1.13.2.11 y el parágrafo 4° del artículo 1.6.1.13.2.12 del Decreto 1625 de 2016 (artículo 1°); (ii) fija un procedimiento abreviado y las condiciones para pedir los alivios en caso de mora en la cancelación de impuestos administrados por la DIAN y en caso de mora en la cancelación de obligaciones del Sistema General de la Protección Social objeto de verificación de la UGPP (artículo 2°); y (iii) amplía los plazos para presentar solicitud de: a) conciliación de sanciones e intereses en materia tributaria, aduanera y cambiaria o derivados de actos proferidos por la UGPP, entidades territoriales o corporaciones autónomas regionales en procesos contencioso administrativos, b) terminación por mutuo acuerdo de los procesos administrativos tributarios, aduaneros y cambiarios adelantados ante la DIAN, de los procesos administrativos de determinación o sancionatorios de competencia de la UGPP y de los procesos administrativos ante entidades territoriales y corporaciones autónomas territoriales, y c) la aplicación del principio de favorabilidad tributaria en etapa de cobro por

parte de la DIAN y de las entidades territoriales. Además, define las fechas máximas para suscribir actas de conciliación o de terminación y para presentar los acuerdos de conciliación ante los jueces contencioso administrativo (artículo 3°). Como complemento de lo anterior, el artículo 4° del decreto legislativo señala su vigencia a partir de la fecha de su publicación.

1. En particular, el artículo 1° del Decreto 688 de 2020 fija la tasa de interés de mora para tres tipos de obligaciones. En primer lugar, para las obligaciones tributarias con la DIAN, que se paguen hasta el 30 de noviembre de 2020. De acuerdo con el artículo 634 del Estatuto Tributario, las obligaciones tributarias administradas por la DIAN que generan intereses moratorios por su impago o pago extemporáneo son los impuestos, anticipos y retenciones⁶⁴.

En segundo lugar, el artículo 1° del Decreto 688 de 2020 regula la tasa de interés de mora para las obligaciones relacionadas con el Sistema General de la Protección Social objeto de verificación por parte de la UGPP que se paguen hasta el 30 de noviembre de 2020. Según el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, “[l]a UGPP será la entidad competente para adelantar las acciones de determinación y cobro de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, respecto de los omisos e inexactos”. Por su parte, el artículo 1° del Decreto 3033 de 2013 define las contribuciones parafiscales del Sistema de la Protección Social como aquellas que “[s]e refieren a los aportes con destino al Sistema de Seguridad Social Integral conformado por el Sistema General de Seguridad Social en Salud, Pensiones y Riesgos Laborales, y a los establecidos con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y al Régimen de Subsidio Familiar”. Así las cosas, la tasa de interés moratorio contenida en el decreto bajo examen es aplicable a la omisión, inexactitud o mora en el pago los aportes dirigidos a estos subsistemas.

En tercer lugar, el decreto también prescribe la tasa de interés moratorio para las facilidades o acuerdos de pago que se suscriban desde la vigencia del decreto y hasta el 30 de noviembre de 2020 en los casos expresamente definidos en la norma. Dichos acuerdos de

pago están regulados en el artículo 814 del Estatuto Tributario y se refieren a facilidades que se conceden para el pago de los impuestos de timbre, de renta y complementarios, sobre las ventas y la retención en la fuente, o de cualquier otro impuesto administrado por la DIAN.

Pues bien, la tasa de interés moratorio prevista en el decreto bajo examen para los tres tipos de obligaciones enunciados “será liquidada diariamente a una tasa de interés diario que sea equivalente a la tasa de interés bancario corriente para la modalidad de créditos de consumo y ordinario, certificado por la Superintendencia Financiera de Colombia”.

Paralelamente, el decreto fija otra tasa diferente y particular para “los contribuyentes con actividades económicas especialmente afectadas por la emergencia sanitaria, a los que se refiere el parágrafo 3° del artículo 1.6.1.13.2.11. y el parágrafo 4° del artículo 1.6.1.13.2.12. del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria”. Estos contribuyentes son las empresas de transporte aéreo comercial de pasajeros; los hoteles que presten servicios hoteleros; y quienes tengan como operación económica principal actividades teatrales, actividades de espectáculos musicales en vivo y otras actividades de espectáculos en vivo. Para estos contribuyentes, la tasa de interés de mora para las obligaciones tributarias que se paguen y para las facilidades o acuerdos de pago, desde la vigencia del decreto y hasta el 30 de noviembre de 2020, “será liquidada diariamente a una tasa de interés diario que sea equivalente al cincuenta por ciento (50%) de la tasa de interés bancario corriente para la modalidad de créditos de consumo y ordinario, certificado por la Superintendencia Financiera de Colombia”.

En contraste, el artículo 635 del Estatuto Tributario prevé una única tasa de interés moratorio, más alta que las dos dispuestas en el Decreto 688 de 2020, la cual “se liquidará diariamente a la tasa de interés diario que sea equivalente a la tasa de usura vigente determinada por la Superintendencia Financiera de Colombia para las modalidades de crédito de consumo, menos dos (2) puntos”. Esta tasa es la aplicable en tiempos ordinarios (i) en caso de no cancelación oportuna de impuestos, anticipos y retenciones administrados por la

DIAN (artículo 635 del Estatuto Tributario⁶⁵); (ii) en caso de mora en el pago de los aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud, Pensiones y Riesgos Laborales, y a los establecidos con destino al SENA, al ICBF y al Régimen de Subsidio Familiar (artículo 156 de la Ley 1151 de 2007⁶⁶ y artículo 3° de la Ley 1066 de 2006⁶⁷); y (iii) en caso de retraso en el cumplimiento de facilidades o acuerdos de pago que se conceden para la cancelación de los impuestos de timbre, de renta y complementarios, sobre las ventas y la retención en la fuente, o de cualquier otro impuesto administrado por la DIAN (artículo 635 del Estatuto Tributario).

1. El artículo 2° del Decreto 688 de 2020 establece un procedimiento abreviado para la solicitud de facilidades o acuerdos de pago, al cual las personas interesadas podrán acudir en caso de mora en el pago de (i) impuestos administrados por la DIAN cuando los contribuyentes presenten las respectivas declaraciones tributarias entre el 1 de abril y el 1 de julio de 2020 y (ii) obligaciones del Sistema General de la Protección Social objeto de verificación de la UGPP. En estos casos, los contribuyentes pueden presentar las peticiones hasta el 6 de agosto de 2020.

El referido trámite tiene las siguientes características que lo diferencian de la legislación ordinaria y al que las personas pueden acceder, sin perjuicio de que también puedan recurrir al procedimiento ordinario.

* La respuesta a las facilidades o acuerdos de pago debe realizarse dentro de los 15 días siguientes de presentada la solicitud. Si bien el Estatuto Tributario no contempla un término de respuesta a estas solicitudes, el artículo 2° de la Ley 1066 de 2006 dispone que “[c]ada una de las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado y que dentro de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos del nivel nacional o territorial deberán: 1. Establecer mediante normatividad de carácter general, por parte de la máxima autoridad o representante legal de la entidad pública, el Reglamento Interno del

Recaudo de Cartera, con sujeción a lo dispuesto en la presente ley, el cual deberá incluir las condiciones relativas a la celebración de acuerdos de pago”. En armonía con esta norma, el artículo 3.1.3 del Decreto 1625 de 2016 advierte que “[l]as entidades públicas definirán en su reglamento de cartera los criterios para el otorgamiento de las facilidades o acuerdos de pago”.

Aunque el término de 15 días para dar respuesta a la solicitud de acuerdo de pago que establece el Decreto 688 de 2020 alude explícitamente a la DIAN y nada prescribe sobre la UGPP, debe entenderse que este término es también aplicable a esta última entidad en virtud del inciso 2° del párrafo 1° del artículo 2° del Decreto 688 de 2020, el cual señala que “[l]a presente disposición aplica igualmente para las facilidades de pago de las obligaciones del Sistema General de la Protección Social objeto de verificación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP)”.

* Las facilidades o acuerdos de pago que se aprueben deben ser como máximo de 12 meses, en contraste con aquellos regulados en el artículo 814 del Estatuto Tributario que se pueden conceder hasta por cinco años⁶⁸ y, en casos muy especiales y bajo la competencia del director de la DIAN, puede concederse un plazo adicional de dos años⁶⁹.

* Los intereses que se causen en las facilidades o acuerdos de pago lo son a la tasa establecida en el artículo 1° del Decreto 688 de 2020 y no a la tasa prevista en el artículo 635 del Estatuto Tributario, como ocurre en tiempos ordinarios, de conformidad con el artículo 3° de la Ley 1066 de 2006. Dado que el numeral 2.1 del artículo 2° del decreto restringe el acceso a la tasa de interés moratorio preferencial a “la facilidad o acuerdo de pago abreviado”, debe entenderse que en el proceso ordinario no se causa este interés más favorable. Lo contrario supondría aceptar una escisión de las normas en la que las personas escogerían qué partes del procedimiento ordinario de acuerdos de pago y qué partes del procedimiento abreviado quieren que les apliquen. De haber sido esta la intención del Legislador Extraordinario, simplemente hubiese tomado las disposiciones más favorables a los administrados de cada régimen (por ejemplo, los mayores plazos de los acuerdos de pago del Estatuto Tributario y los menores intereses del Decreto 688 de 2020) y hubiese concebido

un único procedimiento.

* No se necesita constituir ningún tipo de garantía. De acuerdo con el artículo 814 del Estatuto Tributario, las facilidades o acuerdos de pago en los que el término de los plazos no sea superior a un año tampoco exigen constituir garantía, pero sí denunciar bienes para su posterior embargo y secuestro.

* En el procedimiento abreviado, la necesidad de denunciar bienes puede ser reemplazada por “una certificación bajo la gravedad de juramento firmada por el representante legal de la empresa, soportada en estudios financieros en la que se demuestre la necesidad de caja de la empresa que justifique el acuerdo y las proyecciones financieras que permitirán el pago de la obligación tributaria en el plazo de doce (12) meses”, posibilidad que no está contemplada en el régimen ordinario.

* En caso de incumplimiento, las resoluciones mediante las cuales se otorgan facilidades o acuerdos de pago prestan mérito ejecutivo y se pueden cobrar coactivamente por la suma total de las obligaciones tributarias más el 100% de las sanciones e intereses sobre los cuales versan dichas facilidades o acuerdos de pago. En este escenario, los intereses se deben reliquidar a la tasa establecida en el artículo 635 del Estatuto Tributario. Si el incumplimiento de las facilidades o acuerdos de pago corresponden a las declaraciones de retención en la fuente, estas no producirán efecto legal alguno, sin necesidad de acto administrativo que así lo declare, de acuerdo con el artículo 580-1 del Estatuto Tributario.

1. Es importante subrayar que el artículo 2° del decreto determina que, quienes presenten sus declaraciones tributarias a la DIAN entre el 1 de abril de 2020 y el 1 de julio del mismo año y presenten mora en el pago, “podrán solicitar facilidades o acuerdos de pago mediante procedimiento abreviado” (destacado de la Sala). Esto significa que las personas pueden optar libremente por presentar su solicitud a través del procedimiento abreviado del decreto

o a través del procedimiento ordinario del Estatuto Tributario.

1. Por último, el artículo 3° del Decreto 688 de 2020 fija los plazos para las solicitudes de conciliación contencioso administrativas y terminación por mutuo acuerdo ante la DIAN “y demás autoridades competentes”, a la vez que aclara que el plazo para las solicitudes de aplicación del principio de favorabilidad tributaria en etapa de cobro aplica a la DIAN y a las entidades territoriales.

Pues bien, la DIAN, los entes territoriales, las corporaciones autónomas regionales y la UGPP, están facultadas, según el inciso 1°, el párrafo 6° y el párrafo 8° del artículo 118 de la Ley 2010 de 2019, para realizar conciliaciones, bajo condiciones muy específicas, del valor de las sanciones e intereses en materia tributaria, aduanera y cambiaria o derivados de actos proferidos por la UGPP, cuando se lo soliciten contribuyentes, agentes de retención y responsables de los impuestos o usuarios aduaneros y del régimen cambiario o aportantes que hayan presentado demanda de nulidad y restablecimiento del derecho⁷⁰. De manera que la alusión a las “demás autoridades competentes” que hace el Decreto 688 de 2020 debe entenderse referido a todas estas instituciones.

De conformidad con el artículo 3° del Decreto 688 de 2020, las solicitudes de conciliación deben presentarse hasta el 30 de noviembre de 2020, las actas de conciliación deben suscribirse a más tardar el 31 de diciembre de 2020 y llevarse por cualquiera de las partes para su aprobación ante el juez contencioso administrativo que corresponda dentro de los diez días hábiles siguientes a su suscripción. Esta disposición supone aumentar los plazos establecidos en el artículo 118 de la Ley 2010 de 2019, según el cual las solicitudes deben ser presentadas hasta el día 30 de junio de 2020, las actas de conciliación suscribirse a más tardar el día 31 de julio de 2020 y presentarse para su aprobación judicial dentro de los diez días hábiles siguientes a su suscripción.

Simultáneamente, la DIAN, los entes territoriales, las corporaciones autónomas regionales y la UGPP están facultadas para terminar por mutuo acuerdo los procesos administrativos en materia tributaria, aduanera y cambiaria y los procesos administrativos de determinación o sancionatorios, bajo algunas condiciones, de acuerdo con el inciso 1°, el párrafo 4° y el párrafo 11 del artículo 119 de la Ley 2010 de 2019, cuando así lo soliciten los contribuyentes, agentes de retención y responsables de los impuestos nacionales, usuarios aduaneros y del régimen cambiario o aportantes a quienes se les haya notificado requerimiento especial, liquidación oficial o resolución del recurso de reconsideración⁷¹.

El artículo 3° del Decreto 688 de 2020 prescribe que esta solicitud puede presentarse hasta el 30 de noviembre de 2020 y que el acta de terminación debe suscribirse a más tardar el 31 de diciembre de 2020, en comparación con las fechas 30 de junio de 2020 y 17 de diciembre de 2020 que, para la realización de los mismos actos, respectivamente, contempla el artículo 119 de la Ley 2010 de 2019.

Finalmente, el artículo 120 de la Ley 2010 de 2019 faculta a la DIAN y a los entes territoriales, pero no a la UGPP, para aplicar el principio de favorabilidad⁷² en etapa de cobro en los casos especificados en dicho precepto, cuando reciban solicitud en ese sentido de los contribuyentes, responsables, declarantes, agentes retenedores, deudores solidarios, deudores subsidiarios o garantes, siempre y cuando concurren las condiciones prescritas en dicha norma⁷³.

En términos del artículo 3° del Decreto 688 de 2020, las solicitudes de aplicación del principio de favorabilidad tributaria se deberán presentar hasta el 30 de noviembre de 2020, en lugar del 30 de junio de 2020, como lo dispone el artículo 120 de la Ley 2010 de 2019, y se podrán promover ante la DIAN y ante entidades territoriales. De manera que el decreto aumenta el alcance temporal de la aplicación del principio de favorabilidad tributaria.

Análisis de constitucionalidad del Decreto 688 de 2020

Examen de forma

1. El Decreto 688 de 2020 cumple los requisitos formales que la doctrina constitucional ha establecido para el análisis de los decretos legislativos, tal como se explica a continuación.

i. Firma del Presidente de la República y de los Ministros. La Sala constata que el Decreto 688 de 2020 fue firmado por el Presidente de la República y por los 18 Ministros. Si bien la Ministra de Transporte suscribe simultáneamente el decreto en su condición de cabeza de esta cartera y como Ministra ad hoc de Minas y Energía, esto es válido, al recibir esta designación por parte del Presidente a través del Decreto 684 del 22 de mayo de 2020 como consecuencia del impedimento presentado por la Ministra titular de Minas y Energía y aceptado por el Consejo de Ministros. Esta designación es conforme a derecho, puesto que el artículo 8° de la Ley 63 de 1923 dispone que, “en el caso de que el ministro impedido o recusado hubiere de separarse del conocimiento del negocio, será el presidente de la república [...] quien adscriba la decisión del asunto a otro cualquiera de los ministros del despacho”.

i. En desarrollo y en vigencia del estado de excepción. El 6 de mayo de 2020 fue proferido el Decreto 637 del mismo año, el cual declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional durante 30 días calendario. Por su parte, la normativa bajo control fue expedida el 22 de mayo de 2020 en desarrollo del Decreto 637 de 2020, tal como se expone en sus consideraciones, lo cual significa que su expedición tuvo lugar dentro de los 30 días calendario de vigencia del estado de excepción.

i. Motivación. El Decreto 688 de 2020, como se explicó en el fundamento jurídico 19, está motivado en la declaratoria del estado de excepción y en las causas y efectos económicos y financieros que se derivan de las circunstancias que fundamentaron la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica. De igual manera, es claro que las medidas adoptadas fueron sustentadas adecuadamente.

i. Al cumplimiento de estos requisitos se suma que el estado de excepción, que es desarrollado por el Decreto 688 de 2020, fue declarado en todo el territorio nacional, de modo que ninguna objeción puede hacerse al hecho de que esta norma tenga un ámbito de aplicación nacional.

Examen material

1. La Sala procede a efectuar el análisis de constitucionalidad material de las medidas adoptadas por el Decreto 688 de 2020 con base en los parámetros fijados por la jurisprudencia constitucional. Este ejercicio comprenderá el estudio conjunto de todas las medidas contenidas en la normativa, pues los juicios así lo permiten y de esta manera se hace más sencilla la lectura de la providencia, salvo en el caso de los juicios de no contradicción específica y no discriminación, en los cuales la Sala adelantará un examen particular de cada medida, como quiera que se considera más claro y organizado presentar la confrontación de cada artículo con la Constitución. Por razones metodológicas, la Sala desarrollará entonces, primero, los juicios transversales a todo el decreto (juicios de finalidad, conexidad material, motivación suficiente, ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, incompatibilidad, necesidad y proporcionalidad) y, posteriormente, los juicios de no contradicción específica y de no discriminación, los cuales ejecutará a la luz de disposiciones específicas del decreto. En este sentido, esta organización metodológica no se traduce en que un juicio sea más relevante que otro, pues su propósito es simplemente ordenar y facilitar la lectura de la providencia.

Juicio de finalidad

1. La crisis generada por el COVID-19 y las medidas de distanciamiento social tomadas para evitar la expansión de su contagio tienen impactos económicos y sociales en términos de menor crecimiento económico, disminución del recaudo tributario, afectación de la liquidez y flujo de caja de las personas, desaceleración económica y aumento del desempleo, tal como lo enuncia el Decreto 637 de 2020, el cual declaró el estado de excepción.

1. Con el fin de enfrentar esta situación, el Decreto 688 de 2020 contiene medidas que pretenden aliviar ciertas obligaciones tributarias y de seguridad social, al reducir los intereses moratorios, agilizar el procedimiento para otorgar facilidades o acuerdos de pago y aumentar los términos para negociar con la DIAN y la UGPP el valor de sanciones e intereses a través de conciliaciones y terminaciones de procesos por mutuo acuerdo y para la aplicación del principio de favorabilidad tributaria en materia sancionatoria en etapa de cobro por parte de la DIAN y de las entidades territoriales. Estos alivios tienen la finalidad de aumentar la liquidez y el flujo de caja de los obligados, al reducir y aplazar algunos pagos. A su vez, tienen el propósito de incrementar el recaudo del Estado y el consecuente gasto público, tan necesario en estos momentos de pandemia, ya que podrían representar incentivos para que los beneficiarios paguen los saldos pendientes.

1. De esta forma, la Sala constata que la normativa está directamente dirigida a conjurar dos de las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción y a impedir la extensión de sus efectos (menor liquidez económica y bajo recaudo tributario), lo cual, a su turno, también podría contribuir a disminuir el desempleo, aumentar el crecimiento económico y evitar la afectación de los mercados por la pandemia, circunstancias que también fundamentaron la declaratoria del estado de excepción. Por consiguiente, el decreto cumple el criterio de finalidad.

Juicio de conexidad material

1. La motivación de la norma subraya que los efectos que se derivan de las circunstancias que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción pueden desestimular la economía y el empleo. Bajo ese entendido, “(...) la adopción de medidas excepcionales dirigidas a disminuir, de manera temporal, la tasa de interés moratoria de que trata el artículo 635 del Estatuto Tributario y desarrollar las facilidades de pago abreviadas modificando el artículo 814 del Estatuto Tributario, constituyen un mecanismo idóneo para enfrentar la crisis y evitar la extensión de sus efectos”.

También señala que, “(...) para permitir el acceso de los contribuyentes, responsables y otros sujetos de que tratan los artículos 118, 119 y 120 de la Ley 2010 de 2019 a la conciliación contencioso administrativa, a la terminación por mutuo acuerdo de los procesos administrativos y al principio de favorabilidad en etapa de cobro, mediante el presente Decreto Legislativo se amplían los plazos establecidos por dichos artículos”.

En este escenario, la normativa en estudio cumple con el requisito de conexidad material interna, por cuanto las medidas que contiene se relacionan con la justificación de estimular la economía y el empleo, a través del aumento de la liquidez de las personas, fruto de alivios tributarios. En efecto, las disposiciones del decreto reducen la tasa de interés moratorio, agilizan las facilidades de pago y amplían los términos de la conciliación contencioso administrativa, de la terminación por mutuo acuerdo de los procesos administrativos y de aplicación del principio de favorabilidad en etapa de cobro.

1. De otro lado, el decreto que declaró el estado de excepción fue expedido con fundamento, entre otras razones, en la reducción de los flujos de caja de personas y empresas, en la disminución del recaudo tributario como consecuencia de las medidas sanitarias que se deben adoptar para evitar la propagación del COVID-19 y en la necesidad de “(...) 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 manera que las medidas dispuestas en el DL y enunciadas en el fundamento jurídico anterior están vinculadas con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, puesto que son funcionales a reducir ciertas obligaciones y facilitar su pago y, por esta vía, pueden contribuir a los ingresos del Estado. Por ende, tienen conexidad material externa.

Juicio de motivación suficiente

1. El Decreto 688 de 2020 está motivado en la necesidad de disminuir la tasa de interés moratorio para determinadas obligaciones, agilizar el procedimiento para acceder a facilidades de pago y ampliar el alcance de la conciliación, la terminación por mutuo acuerdo y la aplicación del principio de favorabilidad tributaria, de modo que se garantice el flujo de caja y la liquidez de las personas y empresas y se aumente el recaudo tributario. En este contexto, la Sala considera que estas razones explican con suficiencia las medidas adoptadas por el decreto.

Juicios de ausencia de arbitrariedad e intangibilidad

1. La Sala no evidencia ninguna arbitrariedad en la normativa, ya que ninguno de sus artículos suspende o vulnera el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales; o interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado; o suprime o modifica los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

1. La Sala tampoco encuentra que el decreto objeto de estudio restrinja derechos

catalogados como intangibles. En efecto, no limita los derechos a la vida o a la integridad personal; 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; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas; y el habeas corpus. Más aun, tampoco interfiere en los mecanismos judiciales indispensables para la protección de aquellos.

Juicio de incompatibilidad

1. El decreto en revisión modifica el artículo 635 del Estatuto Tributario, el cual define que el interés moratorio de las obligaciones administradas por la DIAN “(...) se liquidará diariamente a la tasa de interés diario que sea equivalente a la tasa de usura vigente determinada por la Superintendencia Financiera de Colombia para las modalidades de crédito de consumo, menos dos (2) puntos”. Aunque no lo cambia ni lo suspende, el decreto en revisión impacta también el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, de conformidad con el cual, en las liquidaciones oficiales dentro del ejercicio de las funciones de determinación y cobro de contribuciones de la Protección Social por parte de la UGPP, “se liquidarán a título de sanción intereses de mora [a] la misma tasa vigente para efectos tributarios”. En igual sentido, se afecta la aplicación del artículo 3° de la Ley 1066 de 2006, que prescribe que “los contribuyentes o responsables de las tasas, contribuciones fiscales y contribuciones parafiscales que no las cancelen oportunamente deberán liquidar y pagar intereses moratorios a la tasa prevista en el Estatuto Tributario”.

Lo anterior obedece a la necesidad de establecer una tasa de interés moratorio diferenciada y basada en el interés corriente, de manera que los contribuyentes, responsables y

aportantes tengan un mayor flujo caja y de liquidez que permita dinamizar la economía y tengan un incentivo para el pago de obligaciones tributarias y de contribuciones parafiscales del Sistema de la Protección Social.

En este sentido, la modificación de estas normas se ajusta a la Constitución porque favorece la liquidez y flujo de caja de las personas y el mayor recaudo de ingresos para el Estado, en este difícil momento económico generado por las medidas adoptadas para contrarrestar los efectos del COVID-19. Por esta razón, las disposiciones enunciadas del régimen ordinario son irreconciliables con el estado de excepción que fue decretado, entre otras razones, por la reducción de los ingresos de personas y empresas y del recaudo tributario como consecuencia de las medidas sanitarias que se deben adoptar para evitar la propagación del COVID-19.

1. Por otra parte, el Decreto 688 de 2020 suspende la aplicación de los términos previstos en los artículos 118, 119 y 120 de la Ley 2010 de 2019 para la conciliación contencioso administrativa, la terminación por mutuo acuerdo y la aplicación del principio de favorabilidad tributaria.

De acuerdo con estas normas, los administrados tenían hasta el 30 de junio de 2020 para presentar solicitud de conciliación, de terminación por mutuo acuerdo de los procesos administrativos y de aplicación del principio de favorabilidad en etapa de cobro; hasta el 31 de julio de 2020 para suscribir acta de conciliación; y hasta el 17 de diciembre de 2020 para suscribir la fórmula de terminación por mutuo acuerdo. Debido a la proximidad y estrechez de estos términos, lo que dificulta que más personas puedan acceder a estas figuras, dichos tiempos resultan incompatibles con un estado de excepción que exige de un incremento en las posibilidades de acceder a alivios tributarios para ampliar la liquidez económica de los beneficiarios, de ahí que la medida adoptada se ajuste a la Constitución.

Juicio de necesidad

1. Una de las razones por las que el Gobierno Nacional declaró el estado de excepción es la reducción de los flujos de caja de personas y empresas y del recaudo tributario. Pues bien, las medidas adoptadas en el Decreto 688 de 2020 tienen por objeto disminuir la tasa de interés moratorio para determinadas obligaciones, hacer más rápido el acceso a facilidades y acuerdos de pago de dichas obligaciones y ampliar el alcance temporal de la conciliación contencioso administrativa, de la terminación por mutuo acuerdo y de la aplicación del principio de favorabilidad tributaria en ciertos procesos, figuras que permiten negociar y reducir el valor de ciertas obligaciones. El decreto, además, define su vigencia a partir de su publicación. En este orden de ideas, las medidas estudiadas son necesarias fácticamente para aumentar el flujo de caja y la liquidez y para incentivar el pago de obligaciones pendientes, en tanto suponen una rebaja de su monto, lo que aporta a mantener el flujo de la economía, ampliar el recaudo tributario y reducir las afectaciones negativas de las medidas de aislamiento en la economía y en el empleo. A la vez que son necesarias para la seguridad jurídica, por cuanto determinan su vigencia.

1. Paralelamente, en el ordenamiento jurídico ya existen, específicamente en normas de rango legal, la tasa de interés moratorio, las facilidades o acuerdos de pago y las figuras de la conciliación contencioso administrativa, la terminación por mutuo acuerdo y la aplicación del principio de favorabilidad tributaria. Sin embargo, estas instituciones no son, respectivamente, lo suficientemente generosas, rápidas y amplias en su aplicación temporal para aumentar la liquidez y el flujo de caja de las personas y para estimular el pago de obligaciones y el recaudo tributario con la velocidad y el alcance que la crisis causada por la pandemia del COVID-19 reclama.

1. De modo que era inevitable acudir a decretos legislativos, que tienen fuerza de ley

(artículo 215 de la Constitución), para efectos de modificar estas normas legales y determinar su vigencia. Por consiguiente, la Sala juzga cumplido el requisito de necesidad jurídica del decreto objeto de control de constitucionalidad.

1. Ahora bien, el inciso 2° del artículo 2° del decreto prescribe que “[I]a Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduana Nacionales -DIAN deberá dar respuesta dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de la presentación de la solicitud”. A la luz del artículo 2° de la Ley 1066 de 2006, este precepto parecería no cumplir el requisito de necesidad jurídica, puesto que los tiempos de respuesta de las solicitudes de facilidades o acuerdos de pago estarían llamados a ser regulados a través de reglamentos internos de las entidades encargadas de recaudar rentas⁷⁴.

Con todo, la Corte ha detallado que las regulaciones integrales, como esta que crea un proceso abreviado para solicitar facilidades o acuerdos de pago, no deben fragmentarse, so pena de infringir el principio de seguridad jurídica y anular la efectividad de las medidas adoptadas.

En efecto, en la revisión del Decreto Legislativo 434 de 2020 mediante la Sentencia C-152 de 2020⁷⁵, esta Corporación recordó que algunas medidas allí adoptadas podían establecerse a través de decretos reglamentarios, por lo cual podría alegarse que no era necesario jurídicamente que el Presidente hiciera uso de su excepcional poder legislativo. Sin embargo, la Corte juzgó que “sí se satisface el requisito de subsidiariedad porque, desde una interpretación basada en la razonabilidad, [...] el nexo material entre las medidas legales y reglamentarias a las que alude el Decreto 434 de 2020 explica que en un mismo decreto legislativo se haya hecho una regulación integral a fin de garantizar efectividad y claridad a los destinatarios, especialmente porque se trata del uso de una facultad excepcional que pretende atender una emergencia nacional”.

Juicio de proporcionalidad

1. Las medidas contenidas en el decreto no restringen directamente ningún derecho fundamental y tienen por objeto reducir el riesgo de impago y aumentar el recaudo. Ello, en tanto reducen la tasa de interés moratorio de las obligaciones tributarias administradas por la DIAN y de las obligaciones relacionadas con el Sistema General de la Protección Social que son objeto de verificación por parte de la UGPP; establecen un procedimiento abreviado para solicitar facilidades o acuerdos de pago por mora en la cancelación de estas mismas obligaciones, que flexibiliza algunos requisitos; y amplían el alcance temporal de la conciliación contencioso administrativa, de la terminación por mutuo acuerdo y de la aplicación del principio de favorabilidad tributaria, lo cual permite transar y reducir el monto de ciertas obligaciones, sanciones e intereses con la DIAN, los entes territoriales, las corporaciones autónomas regionales y la UGPP.

1. Por ende, el decreto bajo examen se considera proporcional a la gravedad de los hechos que dieron lugar a la declaratoria de estado de excepción, que, de acuerdo con las cifras citadas en el Decreto 637 de 2020 sobre decrecimiento económico y desempleo, permiten entrever una crisis social y económica profunda.

Juicio de no contradicción específica

Artículo 1° del Decreto 688 de 2020. Fijación de tasas de interés moratorio

1. El artículo 1° del Decreto 688 de 2020 establece dos tasas de interés moratorio para algunas obligaciones con la DIAN y la UGPP, menores a las previstas en las normas ordinarias: una de carácter general y otra específica para determinados sectores

productivos.

1. La Corte ha admitido alivios tributarios adoptados durante estados de emergencia económica, social y ecológica, en tanto que ellos estimulan el desarrollo de actividades económicas en sectores o regiones afectadas por las crisis que dan lugar a la declaración de emergencia, tal como ocurrió en las Sentencias C-172 de 200976 y C-911 de 201077. Justamente este es el caso de la reducción de la tasa de interés moratorio del Decreto 688 de 2020, el cual constituye un alivio tributario que razonablemente podría incentivar la reactivación económica.

1. Ahora bien, la doctrina constitucional ha definido las amnistías tributarias como “(...) modalidades extintivas del deber fiscal, en la cual opera una condición o remisión de una obligación tributaria preexistente. En ese sentido, se diferencian de las exenciones en que se aplican cuando luego de haberse configurado la obligación del sujeto pasivo y encontrándose pendiente del cumplimiento de la misma, se les condona el pago de sumas que debía asumir por concepto de la obligación, o de sus sanciones, intereses, etc.”⁷⁸.

1. Bajo esta lógica, el artículo 1° del Decreto 688 de 2020 constituye una amnistía tributaria, puesto que, respecto de obligaciones a favor de la DIAN pendientes de pago y obligaciones parafiscales con destino al Sistema de Protección Social verificadas por la UGPP pendientes de pago, condona parcialmente una fracción de sus intereses.

1. Sin embargo, no todas las amnistías tributarias son inconstitucionales. Su validez está sometida a la acreditación de 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”⁸⁰.

1. Pues bien, la reducción transitoria de las tasas de interés moratorio es constitucional, en la medida en que se inserta en una situación excepcional que plantea un pronunciado decrecimiento económico, aumento del desempleo y contracción de la actividad productiva.

Este alivio es idóneo para superar las dificultades económicas descritas, pues contribuye a incrementar el flujo de caja y a aumentar la liquidez. También es necesario porque los impactos macroeconómicos de la pandemia del COVID-19 han mostrado ser tan significativos, de acuerdo con los datos cuantitativos que soportan la declaratoria del estado de excepción, que las medidas que se han adoptado no son suficientes para evitar dichas afectaciones.

Paralelamente, los impactos de la pandemia no solo se miden en términos macroeconómicos, en función de indicadores de recesión del ciclo económico o de reducción del PIB, sino que también se miden en aspectos microeconómicos, como cuando se analiza un determinado mercado o sector económico, como sucede en este asunto, en el cual se hace una valoración particular en relación con las aerolíneas, los hoteles y los teatros, entre otros sectores, para efectos de reconocerles una tasa de interés moratorio más beneficiosa. De esta forma, la fijación de esta tasa de interés moratorio más favorable es idónea para impulsar fuerzas productivas que se consideran especialmente impactadas por la crisis generada por la pandemia, tal como sucede con muchas exenciones, exclusiones y beneficios tributarios reconocidos por la legislación ordinaria a favor de determinados grupos con el objeto de fomentarlos.

Finalmente, la reducción transitoria de las tasas de interés moratorio es proporcional en el contexto macro y microeconómico actual, pues beneficia a todos los sectores económicos, a la vez que reconoce una ayuda adicional, vía disminución mayor de los intereses a sectores económicos específicos que se encuentran realmente afectados por la pandemia, no solo por la disminución de ingresos sino por las expectativas lejanas de reactivación de su actividad. Igualmente, tal reducción transitoria en la tasa de interés moratorio constituye un alivio a favor de los administrados que no cumplieron oportunamente con sus obligaciones tributarias, lo cual estimula el pago, asunto de vital importancia en estos momentos en los que el recaudo se ha visto disminuido y el gasto público es presionado⁸¹.

Por todas estas razones, la adopción de este instrumento de política fiscal, que podría afectar el principio de equidad tributaria con respecto a otros deudores tributarios a quienes no se les aplique la misma tasa de interés moratorio, se ve compensada por su contribución a la economía del país para superar la situación excepcional que se busca afrontar a través de la amnistía tributaria.

1. Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha definido los intereses moratorios como aquellos que “(...) se pagan para el resarcimiento tarifado o indemnización de los perjuicios que padece el acreedor por no tener consigo el dinero en la oportunidad debida. La mora genera que se hagan correr en contra del deudor los daños y perjuicios llamados moratorios que representan el perjuicio causado al acreedor por el retraso en la ejecución de la obligación”⁸².

1. En esta línea de argumentación, la Corte ha precisado que la función de estos intereses es precaver conflictos, al disponer con antelación de una forma de solucionar disputas en torno a los perjuicios que acarrea la mora⁸³.

Desde este punto de vista, la medida del decreto podría disminuir los conflictos generados

por el retraso en el cumplimiento de obligaciones, finalidad que se aviene a la Constitución. En igual sentido, la norma contribuye a la realización del principio de economía procesal (artículo 29 de la Constitución), al fortalecer mecanismos alternativos de solución de litigios y evitar la congestión judicial. De hecho, la Carta avala los mecanismos alternativos de solución de conflictos (artículo 116) y esta Corte ha valorado positivamente que estos, aunque no tengan como fin principal la descongestión judicial, sean una alternativa para evitarla⁸⁴.

En este mismo orden de ideas, la Corte Constitucional, en Sentencia C-1195 de 2001⁸⁵, expresó que “[l]os mecanismos alternativos de resolución de conflictos no representan una desconfianza hacia la justicia estatal formal, sino un reconocimiento de que procedimientos menos formales y alternativas de justicia autocompositiva complementan las opciones a las cuales pueden acudir las personas para resolver sus disputas. Por ello, mecanismos como la mediación y la conciliación, más que medios para la descongestión judicial, son instrumentos para garantizar el acceso efectivo a la justicia y promover la resolución pacífica de los conflictos”.

1. Adicionalmente, la Constitución no abordó expresamente la institución de los intereses moratorios. Por tal razón, la regulación del asunto corresponde al Legislador Ordinario o de excepción, quien tiene amplia libertad de configuración con la condición de que su fijación no se oponga a contenidos superiores y que, particularmente, no anule el derecho al mínimo vital de los deudores.

Así, la fijación en el Decreto 688 de 2020 de tasas de interés moratorio se adecúa a la Carta, ya que su regulación obedece a la libertad de configuración normativa en la materia y no afecta el mínimo vital de los deudores. En efecto, las tasas que establece son menores a las contempladas en las leyes ordinarias, de ahí que representen un alivio económico para ellos.

1. Paralelamente, la reducción de la tasa de interés moratorio está limitada en el tiempo para las obligaciones que se paguen hasta el 30 de noviembre de 2020 y para las facilidades o acuerdos de pago que se suscriban desde la vigencia del decreto y hasta esa misma fecha. Esta situación garantiza el principio de temporalidad de las medidas adoptadas en los decretos legislativos, el cual busca impedir la institucionalización y regularización de las normas de excepción. Además, su vigencia no sobrepasa la siguiente vigencia fiscal, que es el límite temporal que impone el artículo 215 superior.

1. Por consiguiente, el artículo 1° del Decreto 688 no incurre en ninguna contradicción específica con la Constitución, dado que la definición y reducción de tasas de interés moratorio (i) comporta una amnistía tributaria que cumple con criterios de proporcionalidad en el contexto económico adverso que plantea la pandemia del COVID-19; (ii) ayuda a la convivencia pacífica, al disminuir los conflictos que se pueden desatar como consecuencia del retraso en el cumplimiento de obligaciones y de la necesidad de promover procesos judiciales o administrativos para demostrar los perjuicios ocasionados por tal mora; (iii) desarrolla el principio de economía procesal; (iv) se encuadra en la libertad de configuración legislativa en la materia; (v) no anula el derecho al mínimo vital de los deudores; y (vi) respeta el principio de temporalidad de los decretos legislativos.

Artículos 2° y 3° del Decreto 688 de 2020. Diseño de procedimientos

1. El artículo 2° del decreto establece un procedimiento abreviado para solicitar facilidades o acuerdos de pago con la DIAN y la UGPP. Asimismo, el artículo 3° amplía los plazos para ejecutar y realizar ciertos actos procesales (solicitud de conciliación, de terminación por mutuo acuerdo y de aplicación del principio de favorabilidad tributaria), ampliación que es aplicable a la DIAN y a las entidades territoriales).

1. Ambas normas con constitucionales. La Corte ha reconocido en su jurisprudencia un amplio margen de configuración legislativa en el diseño de procedimientos administrativos y judiciales. La reciente Sentencia C-175 de 2020⁸⁶, estableció que este amplio margen de configuración no solo es aplicable al Legislador Ordinario sino también al Extraordinario durante los estados de excepción.

1. Esta libertad de configuración abarca, entre otros asuntos, la definición de plazos y de términos procesales, que es lo que ocurre en el inciso 2° del artículo 2° y en el artículo 3° del decreto bajo examen. Para la Corte, “(...) la mayor o menor brevedad de los términos legales ha de corresponder normalmente al juicio que sobre el asunto respectivo se haya formado el Legislador, por lo cual no existe en la generalidad de los casos un parámetro del que pueda disponer el juez de constitucionalidad para evaluar si unos días o meses adicionales habrían podido garantizar mejor las posibilidades de llegada ante los tribunales”⁸⁷.

1. A su turno, el artículo 2° del Decreto 688 de 2020 faculta a los contribuyentes para solicitar facilidades o acuerdos de pago sin constituir ningún tipo de garantía real o denunciar bienes que garanticen la necesidad o procedencia de su solicitud. Esta es una disposición que no desconoce la Constitución, bajo el entendido de que desarrolla el principio constitucional de la buena fe (artículo 83 superior).

1. A esto se agrega que la denuncia de bienes puede ser reemplazada por certificación bajo la gravedad de juramento firmada por el representante legal de la empresa, soportada en estudios financieros en la que se demuestre la necesidad de caja de la empresa que justifique el acuerdo y las proyecciones financieras que permitirán el pago de la obligación tributaria en el plazo de doce meses. Dado que los representantes legales tienen unos deberes enumerados en el artículo 23 de la Ley 222 de 1995⁸⁸ y que “responderán solidaria e ilimitadamente de los perjuicios que por dolo o culpa ocasionen a la sociedad, a los socios o a terceros”, tal como lo prescribe el artículo 24 de la misma normativa, es claro para la Sala que la eliminación de la obligación de denuncia de bienes es proporcional y se compensa con

estas previsiones en cabeza de los representantes legales⁸⁹.

1. La constitucionalidad de los artículos 2° y 3° del decreto también se sustenta en el hecho de que sus medidas están claramente restringidas en el tiempo. En este sentido, respetan el principio de temporalidad de los decretos legislativos.

1. Como corolario de que los artículos 2° y 3° del decreto están sincronizados con la facultad que tiene el Legislador Extraordinario para diseñar procesos administrativos y judiciales y para fijar términos y plazos, además de que no infringen el principio de temporalidad de los decretos legislativos, satisfacen el juicio de no contradicción específica.

Artículo 4° del Decreto 688 de 2020. Vigencia

1. El artículo 4° del decreto establece su vigencia a partir de su publicación. Esta norma se acompasa con la libertad de configuración del Legislador Extraordinario, quien puede libremente hacer valoraciones sobre cuál es el momento en que una norma empieza a regir. De esta forma, la disposición materializa el principio de seguridad jurídica, al generar certeza entre sus destinatarios sobre su vigencia temporal. Por tal razón, la norma supera el juicio de no contradicción específica.

Juicio de no discriminación

1. Algunos intervinientes encuentran que el decreto contiene medidas que podrían ser

consideradas discriminatorias, al no incluir a otras situaciones o grupos de personas dentro de sus beneficios. En particular, la normativa circunscribe la tasa de interés moratorio en él regulada a las obligaciones tributarias administradas por la DIAN y a las relacionadas con el Sistema General de la Protección Social que son objeto de verificación por la UGPP. Esto significa que la tasa de interés moratorio prevista en el inciso 1° del artículo 1° del decreto no cubre obligaciones con otras entidades estatales como los municipios, los departamentos, el ICETEX, el Banco Agrario, etc.

1. Pues bien, el problema que debe resolver la Sala en este punto es si la exclusión de otras obligaciones con entidades del Estado constituye un trato discriminatorio e injustificado.

1. La Corte, a lo largo de su jurisprudencia, ha aplicado el denominado juicio integrado de igualdad para evaluar si determinado trato disímil es o no constitucional, el cual fue unificado en la Sentencia C-345 de 201990. La procedencia de este juicio está sometida a la previa verificación de la existencia de individuos, situaciones o hechos que efectivamente sean comparables y con respecto a los cuales se establezca un trato desigual.

1. Desde esta perspectiva, las obligaciones con la DIAN y con la UGPP, respecto de las que el decreto busca reducir los intereses moratorios, tienen naturaleza tributaria. Esto se debe (i) a que el artículo 1° del decreto señala expresamente que las obligaciones con la DIAN a las que le son aplicables la tasa de interés moratorio en él regulada son tributarias; y (ii) a que las obligaciones del Sistema General de la Protección Social objeto de verificación de la UGPP, de acuerdo con el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 y con el artículo 1° del Decreto 3033 de 2013, corresponden a contribuciones parafiscales, las cuales son una especie de tributo (artículo 29 del Decreto 111 de 1996 y Sentencia C-644 de 201691, entre muchas otras).

En este escenario, las obligaciones que son comparables con las que el decreto prevé la tasa

de interés moratoria son las que tienen naturaleza tributaria. Otras obligaciones con el Estado que no compartan esta naturaleza no son semejantes, puesto que obedecen a relaciones jurídicas distintas y de una importancia diferente en términos de financiación del Estado, lo que impide su confrontación con obligaciones tributarias.

1. Igualmente, los términos de comparación también tienen que ser sensibles a las particularidades de los tributos que administra la DIAN y que verifica la UGPP, pues el régimen y la finalidad de los impuestos, tasas y contribuciones parafiscales difieren⁹². En el caso de la DIAN, se trata de impuestos (artículo 1° del Decreto 4048 de 2008) y, en el caso de la UGPP, se trata de contribuciones parafiscales con destino al Sistema de Protección Social (artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 y artículo 1° del Decreto 3033 de 2013).

1. Con esta lógica, el juicio integrado de igualdad, para evaluar el inciso 1° del artículo 1° del Decreto 688 de 2020, debe comparar el trato que reciben, por un lado, los intereses moratorios en el caso de retardo en el pago de impuestos administrados por la DIAN en contraposición con los intereses por mora en la cancelación de impuestos administrados por otros organismos estatales y, de otro lado, los intereses moratorios en el caso de las contribuciones parafiscales con destino al Sistema de Protección Social verificadas por la UGPP y los intereses moratorios en el caso de las contribuciones parafiscales con destino al Sistema de Protección Social verificadas por otras entidades. Otra clase de comparaciones no son posibles en la medida en que los términos no son comparables, según lo explicado.

1. En Colombia, las entidades territoriales son propietarias de algunos impuestos (artículos 338 y 362 de la Carta), de modo que es posible examinar si es o no constitucional que el Decreto 688 de 2020 no incluya estas obligaciones tributarias dentro del alcance de la tasa de interés moratorio que fija. Sin embargo, el Decreto 678 de 2020, expedido en el marco del mismo estado de excepción que el Decreto 688 de 2020 desarrolla, tiene una regulación específica relativa a las obligaciones tributarias de entidades departamentales, municipales y distritales. En consecuencia, no puede afirmarse que el decreto que se examina sea

discriminatorio por no reducir la tasa de interés moratorio de las obligaciones tributarias administradas por las entidades territoriales, por cuanto estas obligaciones tienen una regulación especial en el Decreto 678 de 2020 dentro de este estado de excepción, norma que no es objeto de control en esta ocasión, por lo que le basta a la Sala con simplemente constatar su existencia.

1. En lo atinente a las contribuciones parafiscales con destino al Sistema de Protección Social, el Decreto 688 de 2020 incluye a todas las existentes enlistadas en el artículo 1° del Decreto 3033 de 2013, ya que sobre todas ellas la UGPP ejerce verificación (artículo 178 de la Ley 1607 de 2012). Dado entonces que el Decreto 688 de 2020 no excluye a ninguna contribución parafiscal con destino al Sistema de Protección Social, el juicio de no discriminación se supera en su caso.

1. En suma, la tasa de interés moratoria consagrada en el inciso 1° del artículo 1° del decreto satisface el juicio de no discriminación porque es aplicable a todas las contribuciones parafiscales con destino al Sistema de Protección Social y porque, si bien no es extensible a las obligaciones tributarias administradas por las entidades territoriales, estas tienen sus propios mecanismos de alivio en esta emergencia económica, social y ecológica en el Decreto 678 de 2020.

Inciso 2° del artículo 1° del Decreto 688 de 2020

1. El inciso 2° del artículo 1° del Decreto 688 de 2020 introduce una tasa de interés moratorio más favorable para ciertos sectores económicos que la contemplada en el inciso 1°, la cual está justificada en la afectación especial que sobre ellos ha tenido la crisis ocasionada por la pandemia del COVID-19. Sin embargo, esta tasa de interés moratorio más generosa no se extiende a otros grupos económicos que también han sido golpeados de manera grave por la crisis, lo que podría significar un trato discriminatorio.

1. En efecto, la disposición en comento favorece a las empresas de transporte aéreo comercial de pasajeros; a los hoteles que presten servicios hoteleros; y a quienes tengan como operación económica principal actividades teatrales, actividades de espectáculos musicales en vivo y otras actividades de espectáculos en vivo.

1. En el caso concreto, no es posible adelantar comparación alguna porque entre los distintos sectores económicos hay diferencias sustantivas en cuanto al impacto de la pandemia en sus actividades. Por ejemplo, no son iguales los efectos de la pandemia en los hoteles, las aerolíneas o los teatros, quienes definitivamente no pueden trabajar en mucho tiempo, que en los gimnasios y en los restaurantes, quienes podrían adaptarse a la virtualidad o a los domicilios, respectivamente. Asimismo, las proyecciones de reapertura en el corto y mediano plazo no son las mismas para todos los sectores productivos.

1. Dadas entonces estas importantes diferencias en la afectación ocasionada por la pandemia, el Gobierno no tenía la obligación de implementar una medida igualitaria en relación con la tasa de interés moratorio aplicable. Además, diversos decretos expedidos en esta emergencia económica, social y ecológica han consignado medidas de alivio distintas y focalizadas por sectores. De suerte que, una eventual decisión de la Corte en el sentido de extender la tasa de interés más favorable del inciso 2° del artículo 1° del Decreto 688 de 2020 a otras fuerzas productivas no contempladas allí, podría producir un mayor desequilibrio, si se suman los alivios focalizados que algunas de dichas fuerzas han recibido gracias a otros decretos legislativos.

1. Sumado a lo anterior, la Corte le ha reconocido al Legislador un amplio margen de configuración normativa en materias económicas⁹³. De esta manera, sostener que el Legislador de excepción incurrió en una omisión legislativa por no incluir en el decreto bajo revisión, como beneficiarios de la tasa de interés moratoria más generosa, a otros sectores

económicos afectados por la crisis, supone erosionar dicha libertad de configuración legislativa.

1. En consecuencia, esta es una medida diferenciada en beneficio de sectores económicos claramente golpeados por la pandemia, cuyas posibilidades de ejercer sus actividades en medio del aislamiento social son casi nulas y cuyos pronósticos de regreso son lejanos. Es legítimo entonces que el Estado priorice los alivios a favor de grupos más afectados que otros. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que el decreto no olvida totalmente a las fuerzas productivas que no son beneficiadas con la tasa de interés moratorio más generosa, pues para ellas prevé un interés moratorio en el inciso 1° del artículo 1° que, en todo caso, es más favorable que el que se aplica en tiempos de normalidad constitucional.

1. Por consiguiente, el inciso 2° del artículo 1° del Decreto 688 de 2020 contiene una medida que efectivamente sobrepasa el juicio de no discriminación.

1. A esto se agrega que la Sala no observa que alguna otra medida del Decreto 688 de 2020 establezca tratos disímiles que sean preciso evaluar. Por tanto, considera que la norma supera el juicio de no discriminación.

Síntesis de la decisión

1. El Decreto 688 de 2020 fue expedido en desarrollo de la emergencia económica, social y ecológica declarada en el Decreto 637 de 2020, con el fin de aumentar el flujo de caja y la liquidez de las personas, incrementar el recaudo tributario y aliviar obligaciones tributarias. Con este objetivo, la norma (i) reduce la tasa de interés moratorio derivada del incumplimiento de obligaciones tributarias con la DIAN y de obligaciones relacionadas con el

Sistema General de la Protección Social verificadas por la UGPP; (ii) establece un procedimiento abreviado a fin de solicitar facilidades o acuerdos de pago por mora en la cancelación de impuestos administrados por la DIAN o mora en la cancelación de obligaciones del Sistema General de la Protección Social verificadas por la UGPP; y (iii) amplía los plazos para la conciliación en procesos contencioso administrativos y para la terminación por mutuo acuerdo de procesos administrativos con la DIAN, la UGPP, las entidades territoriales y las corporaciones autónomas regionales, y para la aplicación de la favorabilidad tributaria en etapa de cobro en procesos de la DIAN y de entidades territoriales.

1. Después de recordar su jurisprudencia sobre los requisitos formales y materiales que los decretos legislativos deben cumplir, la Corte Constitucional explicó el alcance de la normativa y la comparó con las normas ordinarias aplicables. A continuación, verificó el cumplimiento de los requisitos formales porque i) el decreto fue firmado por el Presidente de la República y todos los ministros; ii) fue expedido en vigencia y en desarrollo de la emergencia económica, social y ecológica; y iii) fue motivado.

1. En lo que sigue, esta Corporación abordó el examen de constitucionalidad del Decreto 688 de 2020 desde una perspectiva material. Allí, concluyó que las medidas adoptadas están encaminadas a proveer alivios tributarios para aumentar la liquidez y el flujo de caja de las personas, al reducir y aplazar algunos pagos debidos. A su vez, afirmó que tienen el propósito de incrementar el recaudo del Estado y el consecuente gasto público, ya que representan incentivos para que las personas se pongan al día con obligaciones pendientes, luego cumplen el juicio de finalidad.

1. En cuanto al juicio de conexidad material, la Corte observó que la normativa estudiada tiene relación con sus propias consideraciones y con las motivaciones que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción.

1. También encontró que todas las medidas contenidas en el decreto legislativo están suficientemente motivadas, además que ninguna de ellas incurre en alguna arbitrariedad, ya que no limitan el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales; o interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado; o suprimen o modifican los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento. Asimismo, ninguna de las medidas del Decreto 688 de 2020 restringe alguno de los derechos denominados intangibles.

1. Asimismo, la Corte Constitucional consideró que el Decreto 688 de 2020 supera el juicio de incompatibilidad, al justificar que las normas que suspende son irreconciliables con el estado de excepción. En lo relativo al juicio de necesidad, lo estimó superado, al demostrar que sus medidas son idóneas para superar la extensión de los efectos de la crisis y que las leyes ordinarias no son suficientes para aumentar rápidamente el flujo de caja y la liquidez de las personas a través de alivios tributarios. A su turno, indicó que todas sus normas son necesarias jurídicamente, dado que se trata de medidas que tienen contenido de ley y que, aunque la disposición que ordena que la DIAN dé respuesta a las solicitudes de facilidad de pago en 15 días podría ser adoptada a través de reglamentos internos, su inclusión en una reglamentación integral sobre el procedimiento abreviado de facilidades o acuerdos de pago justifica su necesidad jurídica.

1. Para esta Corporación, el decreto bajo examen satisface el juicio de proporcionalidad, al explicar que las medidas adoptadas pueden representar mayor recaudo, por lo cual son equilibradas frente a la gravedad de los hechos que dieron lugar a la declaratoria de estado de excepción, que, de acuerdo con las cifras citadas en el Decreto 637 de 2020 sobre decrecimiento económico y desempleo, permiten entrever una crisis social y económica profunda.

1. En el juicio de no contradicción específica, este Tribunal analizó cada una de las acciones y estimó que no se oponen a los mandatos constitucionales. En esencia, la Corte concluyó que

el artículo 1° del decreto no presenta una contradicción específica con la Constitución, pues la definición y reducción de tasas de interés moratorio (i) ayuda a la convivencia pacífica, al disminuir los conflictos que se pueden desatar como consecuencia del retraso en el cumplimiento de obligaciones y al eliminar la necesidad de promover procesos judiciales o administrativos para demostrar los perjuicios ocasionados por tal mora; (ii) desarrolla el principio de economía procesal; (iii) se encuadra en la libertad de configuración legislativa en la materia; (iv) no anula el derecho al mínimo vital de los deudores; (v) comporta una amnistía tributaria que cumple con criterios de proporcionalidad en el contexto económico adverso que plantea la pandemia del COVID-19; y (vi) respeta el principio de temporalidad de los decretos legislativos.

Igualmente, afirmó que los artículos 2° y 3° del decreto superan el juicio de no contradicción específica, debido a que el Legislador Extraordinario está facultado para diseñar procesos administrativos y judiciales y para fijar términos y plazos. La Corte también sostuvo que estas disposiciones se armonizan con el principio de temporalidad de los decretos legislativos.

A su vez, sostuvo que el artículo 4° del decreto cumple con el juicio de no contradicción específica, en tanto que el establecimiento de la vigencia de las normas hace parte de la libertad de configuración del Legislador Extraordinario y produce seguridad jurídica.

1. Por último, la Corte no observó que el decreto establezca ningún trato discriminatorio censurable por la Constitución, pues otro decreto legislativo se encarga de definir alivios para deudores de obligaciones tributarias en cabeza de entidades territoriales. Además, los sectores económicos a quienes se les aplica la tasa de interés moratorio más beneficiosa definida en el inciso 2° del artículo 1° del Decreto 688 de 2020 no son comparables con las fuerzas productivas a quienes se les aplica la tasa general determinada en el inciso 1° de la misma norma, puesto que la afectación en sus actividades y sus perspectivas de regreso son diferentes.

1. Por todas estas razones de orden formal y material, la Corte decide declarar la exequibilidad del Decreto 688 de 2020.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO.- LEVANTAR la suspensión de los términos para decidir, ordenada en el Auto 259 de 2020.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

RICHARD STEVE RAMÍREZ GRISALES

Magistrado (E)

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Con salvamento parcial de voto

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LA MAGISTRADA CRISTINA PARDO SCHLESINGER

A LA SENTENCIA C-380/20

PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA-Impone límites al legislador (Salvamento parcial de voto)

Si bien el legislador, incluso el de emergencia, tiene amplia libertad de configuración en materia tributaria, esta libertad encuentra un límite claro en el principio de equidad tributaria, manifestación del derecho fundamental a la igualdad.

Expediente: RE-315

Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 688 del 22 de mayo de 2020, “Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 637 de 2020”.

Magistrada Ponente:

Gloria Stella Ortiz Delgado

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala, salvo parcialmente mi voto en el asunto de la referencia, por las razones que se exponen a continuación:

El ultimo inciso del artículo 1° del Decreto 688 de 2020, establece que “para el caso de los contribuyentes con actividades económicas especialmente afectadas por la emergencia sanitaria, a los que se refiere el parágrafo 3 del artículo 1.6.1.13.2.11. y el parágrafo 4 del artículo 1.6.1.13.2.12. del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, para las obligaciones tributarias que se paguen y para las facilidades o acuerdos de pago, desde la vigencia de este decreto y hasta el treinta (30) de noviembre de 2020, la tasa de interés de mora establecida en el artículo 635 del Estatuto Tributario, será liquidada diariamente a una tasa de interés diario que sea equivalente al cincuenta por ciento (50%) de la tasa de interés bancario corriente para la modalidad de créditos de consumo y ordinario, certificado por la Superintendencia Financiera de Colombia”

Respecto de esta disposición, aunque estuve de acuerdo con su exequibilidad, considero que la misma debió haberse condicionado a la extensión del beneficio a que se refiere, a todas aquellos contribuyentes que ejercen actividades que estuvieron o están suspendidas por

orden del propio Gobierno Nacional. En efecto, la norma solamente cobija a las empresas de transporte aéreo comercial de pasajeros; los hoteles que presten servicios hoteleros; y quienes tengan como operación económica principal actividades teatrales, actividades de espectáculos musicales en vivo y otras actividades de espectáculos en vivo. Estos contribuyentes son las empresas de transporte aéreo comercial de pasajeros; los hoteles que presten servicios hoteleros; y quienes tengan como operación económica principal actividades teatrales, actividades de espectáculos musicales en vivo y otras actividades de espectáculos en vivo.

Sin embargo, como lo señaló el propio Gobierno Nacional en el Decreto 797 de 2020, existen muchas otras actividades económicas que estuvieron paralizadas por órdenes de él mismo, como lo fueron o aún lo son las que desarrollan los restaurantes, bares, discotecas, billares, casinos, bingos, terminales de juego de video, gimnasios, piscinas, spas, saunas, turcos, balnearios, canchas deportivas, parques de atracciones mecánicas y parques infantiles y salas de cines.

Si bien el legislador, incluso el de emergencia, tiene amplia libertad de configuración en materia tributaria, esta libertad encuentra un límite claro en el principio de equidad tributaria, manifestación del derecho fundamental a la igualdad. La explicación que da la ponencia en el sentido de que algunas de esas actividades podrían desarrollarse a domicilio resultan insuficientes e incluso inadecuadas a la realidad de muchos de estos negocios.

Fecha ut supra,

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

1 CET: Hora central europea.

2 CEST: Hora central europea de verano.

3 Disponible en:
<https://www.imf.org/es/News/Articles/2020/03/27/pr20114-joint-statement-by-the-chair-of-imf-c-and-the-managing-director-of-the-imf>

4 Escrito presentado por Clara María González Zabala.

5 Folio 28.

6 Folio 20.

7 Folio 27.

8 Folio 38.

9 Folio 28-29.

10 Folio 35.

11 Folio 37.

12 Folio 39.

13 Escrito presentado por Luis Miguel Gómez Sjöberg, Ruth Yamile Salcedo Younes, Juan de

Dios Bravo González, Vicente Amaya Mantilla, Gustavo Pardo Ardila, Mauricio Piñeros Perdomo, Carlos Giovanni Rodríguez Vásquez, Cecilia Montero Rodríguez, Eleonora Lozano Rodríguez, Paul Cahn-Speyer Wells, Benjamín Cubides Pinto, Juan Pablo Godoy Fajardo, Ricardo Andrés Sabogal Guevara, Juan Guillermo Ruiz Hurtado, Catalina Hoyos Jiménez, Ramiro Araujo Segovia, Gustavo Lorenzo Ortiz y Silvia Paula González Anzola, María del Pilar García Lara y José Manuel Martínez González.

14 Folio 4.

15 Folio 4.

16 Folio 4.

17 Folio 5.

18 Folios 5-6.

19 Folio 6.

20 Escrito presentado por Bruce Mac Master.

21 Folio 4.

23 Folios 4-5.

24 Folio 5.

25 Escrito presentado por Jorge Kenneth Burbano Villamarín e Ingrid Vanessa González Guerra, actuando como miembros del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre de Bogotá.

26 Folio 7.

27 Folio 3.

28 Folio 3.

29 Folio 6.

30 Folio 8.

31 Folio 8.

32 Folio 8.

33 Folio 8.

34 Folio 7.

35 Escrito presentado por Angie Daniela Yepes García, Simón Ospina Pieschacón, Lored Camila Cáceres Mendoza y Lorena Pardo Rojas.

36 Folios 16-17.

37 Folio 8.

38 Folio 6.

39 Folio 6.

40 Folio 9.

41 Folio 10.

42 Folio 11.

43 Folio 12.

44 Escrito presentado por Olga Lucía González y Andrés Esteban Ordóñez.

45 Folios 3-4.

46 Folio 3.

47 Folio 3.

48 Folio 3.

49 Folios 14-15.

51 Folio 10.

52 Folio 14.

53 Folio 16.

54 Folio 15.

55 Folio 15.

56 Folio 16.

57 Folio 51.

58 Folio 51.

59 Folio 52.

60 Folios 54-55.

61 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

62 Al respecto pueden consultarse la sentencia C-145 de 2020 y de ese número en adelante las varias providencias que revisaron decretos legislativos en desarrollo del Decreto 417 de 2020.

63 Respecto a los requisitos que deben observar los decretos legislativos y el fundamento normativo de los mismos, pueden consultarse las Sentencias C-152 de 2020 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-155 de 2020 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, C-159 de 2020 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, C-160 de 2020 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-163 de 2020 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y C-175 de 2020 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, entre otras.

64 Las sanciones tributarias no generan intereses por mora en su pago. Lo anterior se desprende de la literalidad del artículo 634 del Estatuto Tributario, de acuerdo con el cual, “[s]in perjuicio de las sanciones previstas en este Estatuto, los contribuyentes, agentes retenedores o responsables de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y

Aduanas Nacionales, que no cancelen oportunamente los impuestos, anticipos y retenciones a su cargo, deberán liquidar y pagar intereses moratorios por cada día calendario de retardo en el pago”. Sin embargo, esto no significa que las sanciones no se deban actualizar. En efecto, el artículo 867-1 del Estatuto Tributario prescribe que “[l]os contribuyentes, responsables, agentes de retención y declarantes, que no cancelen oportunamente las sanciones a su cargo que lleven más de un año de vencidas, deberán reajustar dicho valor anual y acumulativamente el 1 de enero de cada año, en el ciento por ciento (100%) de la inflación del año anterior certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. En el evento en que la sanción haya sido determinada por la administración tributaria, la actualización se aplicará a partir del 1o de enero siguiente a la fecha en que haya quedado en firme en la vía gubernativa el acto que impuso la correspondiente sanción”. Esta ha sido la interpretación de la Sección Cuarta del Consejo de Estado. Por ejemplo, en referencia a la sanción por inexactitud, en sentencia del 28 de septiembre de 2016, resaltó que “es criterio unánime de la Sección que, como el artículo 634 del Estatuto Tributario solo prevé la liquidación y pago de intereses moratorios en el pago de impuestos, anticipos y retenciones, no deben liquidarse intereses de mora sobre la sanción por inexactitud, máxime cuando el artículo 670 ibídem no lo estableció así” (C.P. Hugo Fernando Bastidas Barcenás. Radicado número 19182).

65 “Para efectos de las obligaciones administradas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el interés moratorio se liquidará diariamente a la tasa de interés diario que sea equivalente a la tasa de usura vigente determinada por la Superintendencia Financiera de Colombia para las modalidades de crédito de consumo, menos dos (2) puntos. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales publicará la tasa correspondiente en su página web”.

66 “En las liquidaciones oficiales se liquidarán a título de sanción intereses de mora a la misma tasa vigente para efectos tributarios”.

67 “A partir de la vigencia de la presente ley, los contribuyentes o responsables de las tasas, contribuciones fiscales y contribuciones parafiscales que no las cancelen oportunamente deberán liquidar y pagar intereses moratorios a la tasa prevista en el Estatuto Tributario”.

68 “El Subdirector de Cobranzas y los Administradores de Impuestos Nacionales, podrán mediante resolución conceder facilidades para el pago al deudor o a un tercero a su nombre,

hasta por cinco (5) años, para el pago de los impuestos de timbre, de renta y complementarios, sobre las ventas y la retención en la fuente, o de cualquier otro impuesto administrado por la Dirección General de Impuestos Nacionales, así como para la cancelación de los intereses y demás sanciones a que haya lugar”.

69 “En casos especiales y solamente bajo la competencia del Director de Impuestos Nacionales, podrá concederse un plazo adicional de dos (2) años, al establecido en el inciso primero de este artículo”.

70 “ARTÍCULO 118. CONCILIACIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN MATERIA TRIBUTARIA, ADUANERA Y CAMBIARIA. Facúltase a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) para realizar conciliaciones en procesos contenciosos administrativos, en materia tributaria, aduanera y cambiaria de acuerdo con los siguientes términos y condiciones:

Los contribuyentes, agentes de retención y responsables de los impuestos nacionales, los usuarios aduaneros y del régimen cambiario, que hayan presentado demanda de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, podrán conciliar el valor de las sanciones e intereses según el caso, discutidos contra liquidaciones oficiales, mediante solicitud presentada ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), así:

Por el ochenta (80%) del valor total de las sanciones, intereses y actualización según el caso, cuando el proceso contra una liquidación oficial se encuentre en única o primera instancia ante un Juzgado Administrativo o Tribunal Administrativo, siempre y cuando el demandante pague el ciento por ciento (100%) del impuesto en discusión y el veinte por ciento (20%) del valor total de las sanciones, intereses y actualización.

Cuando el proceso contra una liquidación oficial tributaria, y aduanera, se halle en segunda instancia ante el Tribunal Contencioso Administrativo o Consejo de Estado según el caso, se podrá solicitar la conciliación por el setenta por ciento (70%) del valor total de las sanciones, intereses y actualización según el caso, siempre y cuando el demandante pague el ciento por ciento (100%) del impuesto en discusión y el treinta por ciento (30%) del valor total de las sanciones, intereses y actualización. Se entenderá que el proceso se encuentra en segunda instancia cuando ha sido admitido el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia.

En el caso de actos administrativos que impongan sanciones por concepto de devoluciones o compensaciones improcedentes, la conciliación operará respecto del cincuenta por ciento (50%) de las sanciones actualizadas, siempre y cuando el contribuyente pague el cincuenta por ciento (50%) restante de la sanción actualizada y reintegre las sumas devueltas o compensadas o imputadas en exceso y sus respectivos intereses en los plazos y términos de esta ley, intereses que se reducirán al cincuenta por ciento (50%).

Para efectos de la aplicación de este artículo, los contribuyentes, agentes de retención, declarantes, responsables y usuarios aduaneros o cambiarios, según se trate, deberán cumplir con los siguientes requisitos y condiciones:

1. Haber presentado la demanda antes de la entrada en vigencia de esta ley.
2. Que la demanda haya sido admitida antes de la presentación de la solicitud de conciliación ante la Administración.
3. Que no exista sentencia o decisión judicial en firme que le ponga fin al respectivo proceso judicial.
4. Adjuntar prueba del pago, de las obligaciones objeto de conciliación de acuerdo con lo indicado en los incisos anteriores.
5. Aportar prueba del pago de la liquidación privada del impuesto o tributo objeto de conciliación correspondiente al año gravable 2019, siempre que hubiere lugar al pago de dicho impuesto.
6. Que la solicitud de conciliación sea presentada ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) hasta el día 30 de junio de 2020.

El acta que dé lugar a la conciliación deberá suscribirse a más tardar el día 31 de julio de 2020 y presentarse por cualquiera de las partes para su aprobación ante el juez administrativo o ante la respectiva corporación de lo contencioso-administrativo, según el caso, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su suscripción, demostrando el cumplimiento de los requisitos legales. Las conciliaciones de que trata el presente artículo deberán ser aceptadas por la autoridad judicial respectiva, dentro del término aquí mencionado.

La sentencia o auto que apruebe la conciliación prestará mérito ejecutivo de conformidad con lo señalado en los artículos 828 y 829 del Estatuto Tributario, y hará tránsito a cosa juzgada.

Lo no previsto en esta disposición se regulará conforme lo dispuesto en la Ley 446 de 1998 y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con excepción de las normas que le sean contrarias.

PARÁGRAFO 1o. La conciliación podrá ser solicitada por aquellos que tengan la calidad de deudores solidarios o garantes del obligado.

PARÁGRAFO 2o. No podrán acceder a los beneficios de que trata el presente artículo los deudores que hayan suscrito acuerdos de pago con fundamento en el artículo 7o de la Ley 1066 de 2006, el artículo 1o de la Ley 1175 de 2007, el artículo 48 de la Ley 1430 de 2010, los artículos 147, 148 y 149 de la Ley 1607 de 2012, los artículos 55, 56 y 57 de la Ley 1739 de 2014, los artículos 305 y 306 de la Ley 1819 de 2016, y los artículos 100 y 101 de la Ley 1943 de 2018, que a la entrada en vigencia de la presente ley se encuentren en mora por las obligaciones contenidas en los mismos.

PARÁGRAFO 3o. En materia aduanera, la conciliación prevista en este artículo no aplicará en relación con los actos de definición de la situación jurídica de las mercancías.

PARÁGRAFO 4o. Los procesos que se encuentren surtiendo el recurso de súplica o de revisión ante el Consejo de Estado no serán objeto de la conciliación prevista en este artículo.

PARÁGRAFO 5o. Facúltase a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) para crear Comités de Conciliación Seccionales en las Direcciones Seccionales de Impuestos y Aduanas Nacionales para el trámite y suscripción, si hay lugar a ello, de las solicitudes de conciliación de que trata el presente artículo, presentadas por los contribuyentes, usuarios aduaneros y/o cambiarios de su jurisdicción.

PARÁGRAFO 6o. Facúltase a los entes territoriales y a las corporaciones autónomas regionales para realizar conciliaciones en procesos contenciosos administrativos en materia tributaria de acuerdo con su competencia.

PARÁGRAFO 7o. El término previsto en el presente artículo no aplicará para los contribuyentes que se encuentren en liquidación forzosa administrativa ante una

Superintendencia, o en liquidación judicial los cuales podrán acogerse a esta facilidad por el término que dure la liquidación.

PARÁGRAFO 8o. El Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) podrá conciliar las sanciones e intereses derivados de los procesos administrativos, discutidos con ocasión de la expedición de los actos proferidos en el proceso de determinación o sancionatorio, en los mismos términos señalados en esta disposición.

Esta disposición no será aplicable a los intereses generados con ocasión a la determinación de los aportes del Sistema General de Pensiones, para lo cual los aportantes deberán acreditar el pago del 100% de los mismos o del cálculo actuarial cuando sea el caso.

De conformidad con lo dispuesto por el parágrafo del artículo 95 de la Ley 1437 de 2011, en estas conciliaciones se podrá proponer la revocatoria de los actos administrativos impugnados, aplicando lo dispuesto por el artículo 139 de la presente ley y esta disposición.

Contra la decisión del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) procederá únicamente el recurso de reposición en los términos del artículo 74 y siguientes del Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011.

PARÁGRAFO 9o. Los contribuyentes, agentes de retención y responsables de los impuestos nacionales, deudores solidarios o garantes, los usuarios aduaneros y del régimen cambiario que decidan acogerse a la conciliación contencioso-administrativa en materia tributaria, aduanera o cambiaria de que trata el presente artículo, podrán suscribir acuerdos de pago, los cuales no podrán exceder el término de doce (12) meses contados a partir de la suscripción del mismo. El plazo máximo de suscripción de los acuerdos de pago será el 30 de junio de 2020. El acuerdo deberá contener las garantías respectivas de conformidad con lo establecido en el artículo 814 del Estatuto Tributario. A partir de la suscripción del acuerdo de pago, los intereses que se causen por el plazo otorgado para el pago de las obligaciones fiscales susceptibles de negociación se liquidarán diariamente a la tasa diaria del interés bancario corriente para la modalidad de créditos de consumo y ordinario, más dos (2) puntos porcentuales. En caso de incumplirse el acuerdo de pago, este prestará mérito ejecutivo en los términos del Estatuto Tributario por la suma total de la obligación tributaria más el ciento

por ciento (100%) de las sanciones e intereses sobre los cuales versa el acuerdo de pago”.

71 “ARTÍCULO 119. TERMINACIÓN POR MUTUO ACUERDO DE LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS TRIBUTARIOS, ADUANEROS Y CAMBIARIOS. Facúltase a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) para terminar por mutuo acuerdo los procesos administrativos, en materias tributaria, aduanera y cambiaria, de acuerdo con los siguientes términos y condiciones:

Los contribuyentes, agentes de retención y responsables de los impuestos nacionales, los usuarios aduaneros y del régimen cambiario a quienes se les haya notificado antes de la entrada en vigencia de esta ley, requerimiento especial, liquidación oficial, resolución del recurso de reconsideración, podrán transar con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), hasta el 30 de junio de 2020, quien tendrá hasta el 17 de diciembre de 2020 para resolver dicha solicitud, el ochenta por ciento (80%) de las sanciones actualizadas, intereses, según el caso, siempre y cuando el contribuyente o responsable, agente retenedor o usuario aduanero, corrija su declaración privada, pague el ciento por ciento (100%) del impuesto o tributo a cargo, o del menor saldo a favor propuesto o liquidado, y el veinte por ciento (20%) restante de las sanciones e intereses.

Cuando se trate de pliegos de cargos y resoluciones mediante las cuales se impongan sanciones dinerarias, en las que no hubiere impuestos o tributos aduaneros en discusión, la transacción operará respecto del cincuenta por ciento (50%) de las sanciones actualizadas, para lo cual el obligado deberá pagar en los plazos y términos de esta ley, el cincuenta por ciento (50%) restante de la sanción actualizada.

En el caso de las resoluciones que imponen sanción por no declarar, y las resoluciones que fallan los respectivos recursos, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) podrá transar el setenta por ciento (70%) del valor de la sanción e intereses, siempre y cuando el contribuyente presente la declaración correspondiente al impuesto o tributo objeto de la sanción y pague el ciento por ciento (100%) de la totalidad del impuesto o tributo a cargo y el treinta por ciento (30%) de las sanciones e intereses. Para tales efectos los contribuyentes, agentes de retención, responsables y usuarios aduaneros deberán adjuntar la prueba del pago de la liquidación(es) privada(s) del impuesto objeto de la transacción correspondiente al año gravable 2019, siempre que hubiere lugar al pago de la liquidación privada de los

impuestos y retenciones correspondientes al periodo materia de discusión.

En el caso de actos administrativos que impongan sanciones por concepto de devoluciones o compensaciones improcedentes, la transacción operará respecto del cincuenta por ciento (50%) de las sanciones actualizadas, siempre y cuando el contribuyente pague el cincuenta por ciento (50%) restante de la sanción actualizada y reintegre las sumas devueltas o compensadas o imputadas en exceso y sus respectivos intereses en los plazos y términos de esta ley, intereses que se reducirán al cincuenta por ciento (50%). En todo caso, en tratándose de la sanción del artículo 670 del Estatuto Tributario, si no se ha emitido resolución sanción a la fecha de la promulgación de esta ley, para poder acceder a la terminación por mutuo acuerdo, deberá pagarse la sanción respectiva actualizada disminuida en un cincuenta por ciento (50%) y los intereses moratorios correspondientes disminuidos en un cincuenta por ciento (50%).

El acta que aprueba la terminación por mutuo acuerdo pone fin a la actuación administrativa tributaria, aduanera o cambiaria, adelantada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), y con la misma se entenderán extinguidas las obligaciones contenidas en el acto administrativo objeto de transacción. La solicitud de terminación por mutuo acuerdo no suspende los procesos administrativos de determinación de obligaciones ni los sancionatorios y, en consecuencia, los actos administrativos expedidos con posterioridad al acto administrativo transado quedarán sin efectos con la suscripción del acta que aprueba la terminación por mutuo acuerdo.

La terminación por mutuo acuerdo que pone fin a la actuación administrativa tributaria, aduanera o cambiaria, prestará mérito ejecutivo de conformidad con lo señalado en los artículos 828 y 829 del Estatuto Tributario.

Los términos de corrección previstos en los artículos 588, 709 y 713 del Estatuto Tributario se extenderán temporalmente, con el fin de permitir la adecuada aplicación de esta disposición.

PARÁGRAFO 1o. La terminación por mutuo acuerdo podrá ser solicitada por aquellos que tengan la calidad de deudores solidarios o garantes del obligado.

PARÁGRAFO 2o. No podrán acceder a los beneficios de que trata el presente artículo los

deudores que hayan suscrito acuerdos de pago con fundamento en el artículo 7o de la Ley 1066 de 2006, el artículo 1o de la Ley 1175 de 2007, el artículo 48 de la Ley 1430 de 2010, los artículos 147, 148 y 149 de la Ley 1607 de 2012, los artículos 55, 56 y 57 de la Ley 1739 de 2014, los artículos 305 y 306 de la Ley 1819 de 2016, y los artículos 100 y 101 de la Ley 1943 de 2018, que a la entrada en vigencia de la presente ley se encuentren en mora por las obligaciones contenidas en los mismos.

PARÁGRAFO 3o. En materia aduanera, la transacción prevista en este artículo no aplicará en relación con los actos de definición de la situación jurídica de las mercancías.

PARÁGRAFO 4o. Facúltase a los entes territoriales y a las corporaciones autónomas regionales para realizar las terminaciones por mutuo acuerdo de los procesos administrativos tributarios, de acuerdo con su competencia.

PARÁGRAFO 5o. En los casos en los que el contribuyente pague valores adicionales a los que disponen en la presente norma, se considerará un pago de lo debido y no habrá lugar a devoluciones.

PARÁGRAFO 6o. El término previsto en el presente artículo no aplicará para los contribuyentes que se encuentren en liquidación forzosa administrativa ante una Superintendencia, o en liquidación judicial los cuales podrán acogerse a esta facilidad por el término que dure la liquidación.

PARÁGRAFO 7o. Las solicitudes de terminación por mutuo acuerdo, no serán rechazadas por motivo de firmeza del acto administrativo o por caducidad del término para presentar la demanda ante la jurisdicción contencioso administrativa, siempre y cuando el vencimiento del respectivo término ocurra con posterioridad a la presentación de la solicitud de terminación por mutuo acuerdo y que, a más tardar, el 30 de junio de 2020, se cumplan los demás requisitos establecidos en la ley. La solicitud de terminación por mutuo acuerdo no suspende los términos legales para la firmeza de los actos administrativos, ni los de caducidad para acudir a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

PARÁGRAFO 8o. Si a la fecha de publicación de esta ley, o con posterioridad se ha presentado o se presenta demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la liquidación oficial, la resolución que impone sanción o la resolución que decide el recurso de

reconsideración contra dichos actos, podrá solicitarse la terminación por mutuo acuerdo, siempre que la demanda no haya sido admitida y a más tardar el 30 de junio de 2020 se acredite los requisitos señalados en este artículo y se presente la solicitud de retiro de la demanda ante el juez competente, en los términos establecidos en el artículo 174 de la Ley 1437 de 2011.

PARÁGRAFO 9o. La reducción de intereses y sanciones tributarias a que hace referencia este artículo, podrá aplicarse únicamente respecto de los pagos realizados desde la fecha de publicación de esta ley.

PARÁGRAFO 10. El acto susceptible de ser transado será el último notificado a la fecha de presentación de la solicitud de terminación por mutuo acuerdo.

PARÁGRAFO 11. El Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) podrá transar las sanciones e intereses derivados de los procesos administrativos de determinación o sancionatorios de su competencia, en los mismos términos señalados en esta disposición.

Esta disposición no será aplicable a los intereses generados con ocasión a la determinación de los aportes del Sistema General de Pensiones, para lo cual los aportantes deberán acreditar el pago del 100% de los mismos o del cálculo actuarial cuando sea el caso.

El Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) decidirá las solicitudes de terminación por mutuo acuerdo una vez culmine la verificación de los pagos respectivos y contra dicha decisión procederá únicamente el recurso de reposición en los términos del artículo 74 y siguientes del Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011.

PARÁGRAFO 12. Los contribuyentes, agentes de retención y responsables de los impuestos nacionales, deudores solidarios o garantes, los usuarios aduaneros y del régimen cambiario que decidan acogerse a la terminación por mutuo acuerdo de que trata el presente artículo, podrán suscribir acuerdos de pago, los cuales no podrán exceder el término de doce (12) meses contados a partir de la suscripción del mismo. El plazo máximo de suscripción de los acuerdos de pago será el 30 de junio de 2020. El acuerdo deberá contener las garantías respectivas de conformidad con lo establecido en el artículo 814 del Estatuto Tributario. A

partir de la suscripción del acuerdo de pago los intereses que se causen por el plazo otorgado para el pago de las obligaciones fiscales susceptibles de negociación, se liquidarán diariamente a la tasa diaria del interés bancario corriente para la modalidad de créditos de consumo y ordinario, más dos (2) puntos porcentuales. En caso de incumplirse el acuerdo de pago, este prestará mérito ejecutivo en los términos del Estatuto Tributario por la suma total de la obligación tributaria más el ciento por ciento (100%) de las sanciones e intereses sobre los cuales versa el acuerdo de pago.

72 Según el parágrafo 5° del artículo 640 del Estatuto Tributario, “[e]l principio de favorabilidad aplicará para el régimen sancionatorio tributario, aun cuando la ley permisiva o favorable sea posterior”.

73 “ARTÍCULO 120. PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD EN ETAPA DE COBRO. Facúltase a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) para aplicar el principio de favorabilidad de que trata el parágrafo 5 del artículo 640 del Estatuto Tributario dentro del proceso de cobro a solicitud del contribuyente, responsable, declarante, agente retenedor, deudor solidario, deudor subsidiario o garante, de acuerdo con los siguientes términos y condiciones:

El contribuyente, declarante, agente retenedor, responsable, deudor solidario, deudor subsidiario o garante que, a la entrada en vigencia de la presente ley, tenga obligaciones fiscales a cargo, que presten mérito ejecutivo conforme lo establece el artículo 828 del Estatuto Tributario, podrá solicitar ante el área de cobro respectiva de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la aplicación del principio de favorabilidad en materia sancionatoria.

La reducción de sanciones de que trata esta disposición aplicará respecto de todas las sanciones tributarias que fueron reducidas mediante la Ley 1819 de 2016.

Para el efecto el contribuyente, declarante, agente retenedor, responsable, deudor solidario, deudor subsidiario o garante deberá pagar la totalidad del tributo a cargo e intereses a que haya lugar, con el pago de la respectiva sanción reducida por la Ley 1819 de 2016. Al momento del pago de la sanción reducida, esta debe de estar actualizada de conformidad con lo establecido en el artículo 867-1 del Estatuto Tributario.

En el caso de resoluciones que imponen exclusivamente sanción, en las que no hubiere tributos en discusión, para la aplicación del principio de favorabilidad el contribuyente, declarante, agente retenedor, responsable, deudor solidario, deudor subsidiario o garante deberá pagar la sanción actualizada conforme las reducciones que fueron establecidas en la Ley 1819 de 2016.

En el caso de actos administrativos que impongan sanciones por concepto de devoluciones o compensaciones improcedentes, el principio de favorabilidad aplicará siempre y cuando se reintegren las sumas devueltas o compensadas en exceso y sus respectivos intereses, más el pago de la sanción reducida debidamente actualizada.

La solicitud de aplicación del principio de favorabilidad en etapa de cobro deberá ser realizada a más tardar el 30 de junio de 2020. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) deberá resolver la solicitud en un término de un (1) mes contado a partir del día de su interposición. Contra el acto que rechace la solicitud de aplicación del principio de favorabilidad procede el recurso de reposición y en subsidio el de apelación.

La reducción de sanciones tributarias en virtud del principio de favorabilidad a que hace referencia este artículo, podrá aplicarse únicamente respecto de los pagos realizados desde la fecha de publicación de esta ley.

PARÁGRAFO 1o. Facúltase a los entes territoriales para aplicar el principio de favorabilidad en etapa de cobro de conformidad con lo previsto en este artículo, de acuerdo con su competencia.

PARÁGRAFO 2o. En desarrollo del principio de favorabilidad y dentro del plazo máximo establecido en este artículo, el contribuyente, declarante, agente retenedor, responsable, deudor solidario, deudor subsidiario o garante que, a la entrada en vigencia de la presente ley, tenga obligaciones fiscales a cargo, pagará el interés bancario corriente, certificado por la Superintendencia Financiera de Colombia, para la modalidad de créditos de consumo y ordinario, más dos (2) puntos porcentuales.

PARÁGRAFO 3o. El contribuyente, declarante, agente retenedor, responsable, deudor solidario, deudor subsidiario o garante que solicite la aplicación del principio de favorabilidad en los términos previstos en este artículo, podrá suscribir acuerdos de pago, los cuales no

podrán exceder el término de doce (12) meses contados a partir de la suscripción del mismo. El plazo máximo de suscripción de los acuerdos de pago será el 30 de junio de 2020. El acuerdo deberá contener las garantías respectivas de conformidad con lo establecido en el artículo 814 del Estatuto Tributario. A partir de la suscripción del acuerdo de pago los intereses que se causen por el plazo otorgado para el pago de las obligaciones fiscales susceptibles de negociación, se liquidarán diariamente a la tasa diaria del interés bancario corriente para la modalidad de créditos de consumo y ordinario, más dos (2) puntos porcentuales. En caso de incumplirse el acuerdo de pago, este prestará mérito ejecutivo en los términos del Estatuto Tributario por la suma total de la obligación tributaria más el ciento por ciento (100%) de las sanciones e intereses sobre los cuales versa el acuerdo de pago”.

74 “ARTÍCULO 2o. OBLIGACIONES DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS QUE TENGAN CARTERA A SU FAVOR. Cada una de las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado y que dentro de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos del nivel nacional o territorial deberán:

1. Establecer mediante normatividad de carácter general, por parte de la máxima autoridad o representante legal de la entidad pública, el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera, con sujeción a lo dispuesto en la presente ley, el cual deberá incluir las condiciones relativas a la celebración de acuerdos de pago”.

75 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

76 M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

77 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

78 Sentencia C-060 de 2018 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. En esta providencia, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de una norma que permite a contribuyentes, agentes de retención y responsables de los impuestos nacionales, y a usuarios aduaneros y del régimen cambiario conciliar con la DIAN el valor de sanciones e intereses. La disposición fue demandada por prever una amnistía tributaria que viola los principios de igualdad y equidad tributaria.

79 Sentencia C-833 de 2013 M.P. María Victoria Calle Correa. Esta providencia declaró la inconstitucionalidad de una norma por establecer una amnistía tributaria contraria a los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria.

80 Sentencia C-833 de 2013 M.P. María Victoria Calle Correa.

81 La Sala recuerda que el examen de los decretos legislativos tiene un juicio específico que mide la proporcionalidad de sus medidas a la luz de la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Sin embargo, la Corte ha advertido que este examen particular no excluye la aplicación del juicio de proporcionalidad cuando ello se requiera en cualquier otra etapa del escrutinio.

83 Sentencia C-367 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Esta sentencia declaró la exequibilidad del artículo 1617 del Código Civil que fija el monto de los intereses cuando se incurre en mora en el pago de sumas de dinero.

84 Al respecto, puede consultarse la Sentencia C-598 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

85 Ms.Ps. Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra.

86 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. En esta sentencia, la Corte declaró la exequibilidad de un procedimiento abreviado para la devolución de saldos a favor en materia tributaria que fue diseñado por el Legislador Extraordinario.

87 Sentencia C-800 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. En esta providencia la Corte declaró la exequibilidad del término con el que cuenta el marido para impugnar la filiación del hijo, término que el demandante consideraba muy corto.

88 “1. Realizar los esfuerzos conducentes al adecuado desarrollo del objeto social. // 2. Velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones legales o estatutarias. // 3. Velar porque se permita la adecuada realización de las funciones encomendadas a la revisoría fiscal. // 4. Guardar y proteger la reserva comercial e industrial de la sociedad. // 5. Abstenerse de utilizar indebidamente información privilegiada. // 6. Dar un trato equitativo a todos los socios y respetar el ejercicio del derecho de inspección de todos ellos. // 7. Abstenerse de participar por sí o por interpuesta persona en interés personal o de terceros, en actividades que

impliquen competencia con la sociedad o en actos respecto de los cuales exista conflicto de intereses, salvo autorización expresa de la junta de socios o asamblea general de accionistas. // En estos casos, el administrador suministrará al órgano social correspondiente toda la información que sea relevante para la toma de la decisión. De la respectiva determinación deberá excluirse el voto del administrador, si fuere socio. En todo caso, la autorización de la junta de socios o asamblea general de accionistas sólo podrá otorgarse cuando el acto no perjudique los intereses de la sociedad”.

89 La Sala recuerda que el examen de los decretos legislativos tiene un juicio específico que mide la proporcionalidad de sus medidas a la luz de la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Sin embargo, la Corte ha advertido que este examen particular no excluye la aplicación del juicio de proporcionalidad cuando ello se requiera en cualquier otra etapa del escrutinio.

90 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

91 M.P. Alejandro Linares Cantillo.

92 Sobre la distinción entre estos términos, puede verse la Sentencia C-278 de 2019 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

93 Ver, por ejemplo, las Sentencias C-088 de 2018 M.P. Diana Fajardo Rivera, C-664 de 2009 M.P. Juan Carlos Henao Pérez y C-674 de 2002 M.P. Jaime Córdoba Triviño, entre muchas otras.