

de utilización". Dicho lo anterior, la Corte explicó que, no obstante tal equivalencia, la norma preveía un trato disímil cuando circunscribía el beneficio tributario a los responsables del IVA pero, no obstante, excluía de sus provechos a los no responsables de este. Por último, la Sala primeramente señaló que no existía razón constitucional alguna que justificara dicha asimetría de trato pues, como se vio, las normas no perseguían privilegiar a las grandes empresas responsables del IVA, en menoscabo de las pequeñas no responsables de tal impuesto. Y seguidamente indicó que, de todos modos, si en gracia de discusión el Legislador hubiera considerado tal sistema asimétrico de privilegios, "al excluir la norma del beneficio que esta contempla a un sector empresarial determinado que, por su menor tamaño, es mayormente frágil en su economía frente del sector empresarial con que se compara, la proposición jurídica demandada, además de no ser conducente al fin de competitividad perseguido, resulta contraria al rol del poder tributario como herramienta que propende por el alcance de la igualdad sustantiva."

Con fundamento en las anteriores razones la Corte consideró que para la norma demandada siguiera produciendo los efectos de incremento de la competitividad empresarial, en lugar de declarar su inexecutable, resultaba necesario modular el fallo, declarando la executable del aparte legal impugnado bajo el entendido de que el beneficio que la respectiva norma prevé puede ser aprovechado tanto por los sujetos responsables como por los no responsables del IVA.

**LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR EL GOBIERNO PARA FACILITAR LA CANCELACIÓN DE LAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA, SE AJUSTAN A LOS REQUISITOS FORMALES Y MATERIALES ESTABLECIDOS POR LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY ESTATUTARIA DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN**

**III. EXPEDIENTE RE-315 - SENTENCIA C-380/20 (septiembre 2)**  
M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

**1. Norma objeto de revisión constitucional**

**DECRETO 688 DE 2020**

(mayo 22)

*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**

[...]

**DECRETA**

**Artículo 1. Tasa de interés moratorio 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.

En 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. 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.

**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 Aduana 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 Aduana 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 10 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 2º 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 mérito 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.

**Parágrafo.** La ampliación del plazo del artículo 120 de la Ley 2010 de 2019, de que trata el presente artículo, es aplicable a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN y a las entidades territoriales.

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

## 2. Decisión

**Primero. LEVANTAR** la suspensión de los términos para decidir ordenada en el Auto 259 de 2020.

**Segundo.** Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto 688 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”*.

## 3. Síntesis de la providencia

El Decreto 688 de 2020 adopta tres medidas: (i) establece, y reduce en comparación con las normas ordinarias, la tasa de interés de mora 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 a este 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 3º del artículo 1.6.1.13.2.11 y el parágrafo 4º del artículo 1.6.1.13.2.12 del Decreto 1625 de 2016 (artículo 1º); (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 2º); y (iii) amplía los plazos dispuestos en las normas ordinarias 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 3º). Como complemento de lo anterior, el artículo 4º del decreto legislativo señala su vigencia a partir de la fecha de su publicación.

La Corte Constitucional verificó el cumplimiento de los requisitos formales del decreto y los encontró cumplidos 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.

A continuación, 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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

#### 4. Salvamento parcial de voto

La magistrada **CRISTINA PARDO SCHLESINGER** salvó parcialmente su voto respecto de la decisión adoptada por la mayoría respecto del último inciso del artículo 1° del Decreto 688 de 2020, conforme al cual, *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 estuvo de acuerdo con su exequibilidad, consideró 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 aun 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.

**LA CORTE CONSTITUCIONAL DECLARÓ EXEQUIBLE EL DECRETO 808 DEL 4 DE JUNIO DE 2020, POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EN EL SECTOR JUEGOS DE SUERTE Y AZAR CON EL FIN DE INCREMENTAR LOS RECURSOS PARA LA SALUD E IMPEDIR LA EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS GENERADOS POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19, CONDICIONANDO ÚNICAMENTE EL ENTENDIMIENTO DE SU ARTÍCULO 1º, EN EL SENTIDO DE QUE LA EXCLUSIÓN DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO ALLÍ CONTEMPLADA SOLO APLICARÁ HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2021**

**IV. EXPEDIENTE RE-335 - SENTENCIA C-381/20 (septiembre 2)**  
M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

## 1. Norma objeto de revisión constitucional

### DECRETO 808 DE 2020

(junio 4)

*Por el cual se adoptan medidas en el sector juegos de suerte y azar, con el fin de incrementar los recursos para la salud e impedir la extensión de los efectos de la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, en el Marco de la emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por medio del Decreto 637 del 6 de mayo del 2020*