



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA ESPECIAL DE DECISIÓN N.º 21

CONSEJERO PONENTE: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de julio de dos mil veinte (2020)

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Radicación: 11001-03-15-000-2020-02002-00

Temas: Avocar conocimiento de control inmediato de legalidad de la Circular C-DSG-GNM-20-00067 del 4 de mayo de 2020 emitida por el secretario general del Ministerio de Relaciones Exteriores por medio de la cual se aplica el Decreto 568 de 2020, sobre el impuesto solidario y aporte voluntario por Emergencia Económica, Social, Ecológica y Sanitaria derivada del COVID-19.

Decide el Despacho avocar conocimiento la Circular C-DSG-GNM-20-00067 del 4 de mayo de 2020 emitida por el secretario general del Ministerio de Relaciones Exteriores por medio de la cual se aplica el Decreto 568 de 2020, sobre el impuesto solidario y aporte voluntario por Emergencia Económica, Social, Ecológica y Sanitaria derivada del COVID-19.

1. Consideraciones

En 7 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud, OMS, identificó el nuevo coronavirus¹ como Covid-19. Posteriormente, el 11 de marzo del año en curso,

¹ De conformidad con lo establecido por la Organización Mundial de la Salud, los coronavirus son «una amplia familia de virus que pueden causar diversas afecciones, desde el resfriado común hasta enfermedades más graves (...)».



Radicado: 11001-03-15-000-2020-02002-00

dicho ente declaró el brote como una pandemia,² en consideración a la velocidad de su propagación y la escala de transmisión.

En atención a lo anterior, mediante Resolución N.º 385 de 12 de marzo de 2020, emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social, se adoptaron medidas preventivas de aislamiento y cuarentena para un grupo de personas, a partir de dicha fecha y hasta el 30 de mayo del presente año. En esta norma se acogieron diferentes medidas sanitarias, entre ellas, ordenar a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del COVID-19.

A través del Decreto 417 del 17 de marzo 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 calendario, contados a partir de la vigencia del decreto, con el fin de, primero, conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud de los habitantes del territorio colombiano, evitando así la propagación del COVID-19 y, segundo, mitigar y prevenir el impacto negativo en la economía del país.

El Gobierno nacional, mediante el Decreto 568 del 15 de abril de 2020, creó el impuesto solidario por el COVID-19, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dispuesto en el Decreto Legislativo 417 de 2020.

Con el propósito de implementar las directrices trazadas en el decreto antes mencionado, el secretario general del Ministerio de Relaciones Exteriores expidió la Circular C-DSG-GNM-20-00067 del 4 de mayo de 2020, objeto de control, en la cual señaló los meses en que se haría el descuento producto del aludido impuesto y la manera en que procedería la aplicación del decreto antes citado, la base de liquidación que se tomaría para el efecto, tanto en la planta interna, como en la externa del ministerio y otras especificidades relacionadas con esa materia, en

² Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, pandemia es una «Enfermedad epidémica que se extiende a muchos países o que ataca a casi todos los individuos de una localidad o región».



Radicado: 11001-03-15-000-2020-02002-00

consecuencia, corresponde examinar si procede avocar el conocimiento para efectuar el control inmediato de legalidad establecido en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Lo anterior, no sin antes dejar la salvedad de que, a través de providencia del 16 de junio de 2020, se declaró infundado el impedimento manifestado el magistrado conductor del proceso.

En atención a lo dispuesto en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo,³ el Consejo de Estado es competente para revisar y controlar los actos administrativos, de carácter general, emitidos por las autoridades nacionales en desarrollo de decretos legislativos proferidos por el presidente de la República para conjurar los estados de excepción, en este caso, el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En el asunto bajo examen se trata de un acto administrativo que doctrinalmente se ha denominado como mixto, pues es de carácter general,⁴ pero sus efectos están dirigidos a personas que se pueden individualizar; por lo tanto, cumple con el primer requisito. Además, se trata de un acto emanado de una autoridad del orden nacional, esto es, el Ministerio de Relaciones Exteriores, y desarrolla tanto lo dispuesto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica a causa del coronavirus COVID-19, como del Decreto 568 del 15 de abril de 2020, que lo desarrolló, en el sentido de imponer el impuesto solidario, en el marco del Estado de Emergencia.

³ El artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, prevé: «Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código (...)».

⁴ Se precisa que esta Corporación en asuntos similares, ha considerado que el acto que implementa el impuesto solidario al interior de las autoridades, es del orden nacional, así se planteó en los siguientes radicados: 11001-03-15-000-2020-2516-00 Dr. Alberto Montaña Plata y 11001-03-15-000-2020-1718-00 Dra. Sttella Jeannette Carvajal Basto.



Radicado: 11001-03-15-000-2020-02002-00

Las anteriores razones dan lugar a avocar el conocimiento de la Circular C-DSG-GNM-20-00067 del 4 de mayo de 2020, emitida por el secretario general del Ministerio de Relaciones Exteriores, por medio de la cual se aplica el Decreto 568 de 2020, sobre el impuesto solidario y aporte voluntario por Emergencia Económica, Social, Ecológica y Sanitaria derivada del COVID-19, teniendo en cuenta el trámite pertinente establecido en el CPACA, con el fin de ejercer el control inmediato de su legalidad; se solicitarán las pruebas que se estimen conducentes y se invitará a las organizaciones públicas y privadas y a expertos en la materia relacionada con este asunto, para que presenten su concepto sobre la legalidad de dicho acto.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

RESUELVE:

Primero. Avocar conocimiento, en única instancia, de la Circular C-DSG-GNM-20-00067 del 4 de mayo de 2020, emitida por el secretario general del Ministerio de Relaciones Exteriores, por medio de la cual se aplica el Decreto 568 de 2020, sobre el impuesto solidario y aporte voluntario por Emergencia Económica, Social Ecológica y Sanitaria derivada del COVID-19, de conformidad con lo establecido en el artículo 136 del CPACA.

Segundo. Notificar personalmente o a través de correo electrónico, a la Ministra de Relaciones Exteriores, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 185 y 186 del CPACA.

Tercero. Notificar personalmente o a través de correo electrónico, al Ministerio Público, de conformidad con lo consagrado en los artículos 171 y 185 del CPACA.

Cuarto. Correr traslado al Ministerio de Relaciones Exteriores, para que dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la presente providencia, conforme lo indica el artículo 185 del CPACA, se pronuncie por escrito sobre la legalidad de la Circular C-DSG-GNM-20-00067 del 4 de mayo de 2020.



Radicado: 11001-03-15-000-2020-02002-00

Quinto. Ordenar al Ministerio de Relaciones Exteriores, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la presente providencia, remitir todas las pruebas que tenga en su poder y pretenda hacer valer en este proceso; y aportar los antecedentes administrativos de la referida circular, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 175 del CPACA, so pena de las sanciones establecidas en dicha norma.

Sexto. Cumplido lo anterior, correr traslado del asunto de la referencia, al agente del ministerio público para que, dentro de los diez (10) días siguientes, rinda concepto, según lo establecido en el artículo 185 numeral 5.º del CPACA.

Séptimo. Fijar un aviso en la página Web del Consejo de Estado sobre la existencia del presente proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo en mención.

Octavo. Ordenar a la Ministra de Relaciones Exteriores, o a quien haga sus veces, publicar esta providencia en la página Web oficial de la entidad, para efectos de que los interesados tengan conocimiento de la iniciación del presente proceso. La Secretaría General de la Corporación requerirá a dicha entidad para que presente un informe sobre el cumplimiento de esta orden.

Noveno. Invitar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, al Instituto Colombiano de Derecho Tributario y a las universidades Nacional de Colombia, Externado, Rosario, Javeriana, Libre de Bogotá, Sergio Arboleda y demás entes universitarios del país, para que, si lo consideran pertinente, dentro del término de diez (10) días siguientes a la notificación de la presente providencia, se pronuncien sobre la legalidad de la Circular C-DSG-GNM-20-00067 del 4 de mayo de 2020, emitida por el secretario general del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Para tales efectos, la Secretaría General del Consejo de Estado les enviará a los antes mencionados, a través de los correos institucionales que aparecen en sus Páginas Web, copia de esta providencia.



Radicado: 11001-03-15-000-2020-02002-00

Décimo. Las comunicaciones, oficios, memoriales, conceptos, pruebas documentales y demás, se recibirán en los siguientes correos electrónicos: notifrsuarez@consejoestado.ramajudicial.gov.co y secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS
Consejero de estado