

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN NÚMERO 000027 DEL 25 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDA POR EL DIRECTOR GENERAL DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES DIAN - Requisitos de forma / MODIFICACIÓN DE PLAZOS PARA LA PRESENTACIÓN DE INFORMACIÓN TRIBUTARIA Y CAMBIARIA

La Resolución Número 000027 del 25 de marzo de 2020 fue expedida por el Director General de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN en uso de sus facultades legales, en especial las consagradas en el artículo 6, numerales 12 y 22, del Decreto 4048 de 2008; el parágrafo 1 del artículo 631 del Estatuto Tributario, el inciso 2 del artículo 50 de la Resolución 011004 de 2018, modificado por el artículo 24 de la Resolución 000008 del 31 de enero de 2020, y el numeral 5 del artículo 9 del Decreto Ley 2245 de 2011.(...) La facultad del Director General de la DIAN prevista en el artículo 631 del Estatuto Tributario para requerir la información exógena y establecer los plazos para su presentación, hace parte de las funciones que se encuentran reguladas en el artículo 6 del Decreto 4048 de 2008, especialmente las descritas en los numerales 12 y 22, que la propia Resolución 000027 del 25 de marzo de 2020 (...) la Sala considera que el Director General de la UAE DIAN tiene competencia legal y reglamentaria para expedir la Resolución objeto de control, pues es de su resorte, en cumplimiento de sus funciones, requerir la información necesaria para la fiscalización de los tributos y cruces de información, así como establecer los plazos para su presentación. Por otra parte, de la lectura de la Resolución examinada, se observa que el acto administrativo contiene los datos necesarios para su identificación, esto es, el número, la fecha, el nombre, cargo y firma de quien lo expide y las normas que lo facultan. También contiene la motivación y las disposiciones que se adoptan, es decir, cumple con las exigencias de validez formal para este tipo de decisiones administrativas. **NOTA DE RELATORÍA:** Con salvamento de voto de Carlos Enrique Moreno Rubio y aclaración de voto de Martín Gonzalo Bermúdez Muñoz

NORMA DEMANDADA: RESOLUCIÓN NÚMERO 000027 DEL 25 DE MARZO DE 2020.DIRECCIÓN GENERAL DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES DIAN

FUENTE FORMAL: ESTATUTO TRIBUTARIO - ARTÍCULO 631

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN NÚMERO 000027 DEL 25 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDA POR EL DIRECTOR GENERAL DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES DIAN /CONEXIDAD/ PROPORCIONALIDAD/ CONSONANCIA / MODIFICACIÓN DE PLAZOS PARA LA PRESENTACIÓN DE INFORMACIÓN TRIBUTARIA Y CAMBIARIA

Para la Sala, la ampliación de los plazos, dispuesta en la Resolución objeto de control, para cumplir con la obligación de presentar a la DIAN la información exógena requerida por el Director, en diferentes actos administrativos, es evidentemente conexa y congruente con las causas que dieron origen al Estado de Emergencia y que se encuentran en la motivación del Decreto Legislativo 417 de 2020(...)A juicio de la Sala, si bien la información que debe reportarse a la DIAN es en medios magnéticos, lo cierto es que para su preparación y para poderla poner en los términos técnicos que la entidad exige, se requiere de la labor directa de las personas y el acceso a la información que físicamente reposa en las diferentes entidades, sujetos o personas jurídicas obligadas a suministrarla.

De esta manera y con el fin de contribuir o cumplir con la limitación a la movilidad de las personas, la medida adoptada por la DIAN de ampliar los términos resulta, más que conveniente, necesaria y sensata frente a los efectos perjudiciales de la crisis que afronta el País por la pandemia del COVID-19 (...).(…) Adicionalmente, a juicio de la Sala, la ampliación de los términos para presentar la información exógena por parte de los obligados, ante esta situación, es razonable de cara a la consecuencia que acarrearía de no cumplirse en los plazos que inicialmente se habían previsto, pues el artículo 651 del Estatuto Tributario consagra la “*sanción por no enviar información o enviarla con errores*” para las personas y entidades obligadas a suministrar información tributaria así como aquellas a quienes se les haya solicitado informaciones o pruebas, (i) que no la suministren; (ii) que no la suministren dentro del plazo establecido para ello o (iii) cuyo contenido presente errores o (iv) no corresponda a lo solicitado, estableciendo como sanción no solo, sendas multas, sino el desconocimiento de los costos, rentas exentas, deducciones, descuentos, pasivos, impuestos descontables y retenciones, según el caso, cuando la información requerida se refiera a estos conceptos.(…) La Sala considera que este aplazamiento no compromete de ninguna manera la labor de fiscalización que deba adelantar la DIAN, ni afecta su función misional de la administración de los tributos, como tampoco presenta una amenaza al orden público económico y fiscal del Estado, al cual coadyuva a proteger.(…) Por todo lo anterior, la Sala considera, al igual que la señora Procuradora Segunda Delegada ante la Corporación y el apoderado judicial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que las medidas transitorias tomadas por el Director de la DIAN, mediante la Resolución 000027 del 25 de marzo de 2020, guardan conexidad, consonancia y proporcionalidad con las causas que dieron origen al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado, mediante el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, por el Presidente de la República, y que las disposiciones de la mencionada Resolución se encuentran conforme con el ordenamiento jurídico. **NOTA DE RELATORÍA** : Sobre la exequibilidad del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, ver: Corte Constitucional ,sentencia C-145 de 2020

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - Procedencia

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994, por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia, conforme con el artículo 152 literal e) de la Constitución Política, dispone que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales

FUENTE FORMAL: LEY 137 DE 1994-ARTÍCULO 20 / LEY 1437 DE 2011 (CPACA) ARTÍCULO 136 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – 152 LITERAL E

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - Características

Este control inmediato de legalidad tiene, básicamente, como principales características que: (i) es inmediato, pues es un proceso judicial que se adelanta de manera automática, tan pronto las entidades envían para su control las medidas generales que adoptan en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los estados de excepción, es decir, no se requiere el derecho de acción. De no enviar tales actos administrativos, la jurisdicción debe hacer el

control de legalidad de oficio; (ii) es adelantado por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, tanto a nivel territorial por los tribunales administrativos (artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) como a nivel nacional, por el Consejo de Estado; (iii) no se requiere de la publicación del acto, basta su expedición; (iv) durante su trámite no se suspende la ejecución del acto, es decir, este sigue produciendo efectos; y (v) es integral frente a las directrices constitucionales y legales y a los decretos legislativos que la atañen, esto es, la conexidad y proporcionalidad de las medidas que dicta el acto con las causas que le dieron origen; además, incluye la revisión de aspectos formales, es decir, los requisitos para su expedición, como competencia y formalidades

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 (CPACA) ARTÍCULO -151

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Control integral del acto / OFICIOSIDAD / COSA JUZGADA RELATIVA

El examen integral del acto objeto de control incluye los aspectos de forma y de fondo de las medidas adoptadas, no solo frente a la norma que las fundamenta, sino de cualquier norma que sea superior; sin embargo, su naturaleza oficiosa, no significa que el estudio deba abarcar todo el universo de posibles quebrantamientos del ordenamiento superior; de allí que la sentencia que decide este control inmediato tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque, en un futuro, frente a las cuestiones que no fueron analizadas, pueden ser objeto de reproche judicial por medio de una demanda de simple nulidad.

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Autonomía

Este control inmediato de legalidad es autónomo, pues, en primer término, no depende que la Corte Constitucional se haya pronunciado primero respecto de la constitucionalidad de los decretos legislativos que decretan o desarrollan el estado de emergencia, sin perjuicio de que deba estarse a los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se profirió, o para cuando se profiera; y, en segundo lugar, aun cuando el decreto legislativo haya sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, debe efectuarse en todo caso el control de legalidad de las medidas generales dictadas por las autoridades administrativas en desarrollo de los mismos, para comprobar su legalidad durante el tiempo que produjo efectos.

ESTADOS DE EXCEPCIÓN / GUERRA EXTERIOR / CONMOCIÓN INTERIOR / EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA / DECRETOS LEGISLATIVOS – Control por la Corte Constitucional

La Carta Política, en sus artículos 212, 213 y 215, permite al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar tres estados de excepción, estos son: de guerra exterior, de conmoción interior y de emergencia. El estado de guerra exterior, como su nombre lo indica, tiene como propósito repeler una agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra y procurar el restablecimiento de la normalidad. El estado de conmoción interior tiene como causa la grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía. El estado de emergencia, previsto en el artículo 215 Superior, obedece a hechos distintos de los previstos en los dos estados de excepción anteriores y que *“perturben o amenacen perturbar*

en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública". El periodo de su duración debe ser hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario. Su declaración debe ser motivada y se podrán dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, además, estos decretos deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, pudiendo establecer, de manera transitoria nuevos tributos o modificar los existentes. La revisión obligatoria e inmediata de los Decretos Legislativos que se dicten en uso de las facultades a que se refieren los artículos 212, 213 y 215 está atribuida a la Corte Constitucional (artículos 214, numeral 6, 215, parágrafo y 241, numeral 7, de la Constitución Política).

FUENTE FORMAL: DECRETO 417 DE 2020 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA-ARTÍCULO 212 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA- ARTÍCULO 213 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA- ARTÍCULO 215

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SALA SEGUNDA ESPECIAL DE DECISIÓN

Consejero ponente: CÉSAR PALOMINO CORTÉS

Bogotá, D.C., nueve (9) de junio de dos mil veinte (2020).

Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01169-00(CA)

**Actor: DIRECTOR GENERAL DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES
DIAN**

Demandado: RESOLUCIÓN NÚMERO 000027 DEL 25 DE MARZO DE 2020

Asunto: Control Inmediato de Legalidad de la Resolución Número 000027 del 25 de marzo de 2020 expedida por el Director General de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN

Decisión: FALLO

1. La Sala Especial de Decisión 2 decide el Control Inmediato de Legalidad de la **Resolución Número 000027 del 25 de marzo de 2020** expedida por el **Director General de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN** "Por la cual se modifican los plazos definidos en el artículo 45 de Resolución 011004 del 29 de octubre de 2018, modificado y adicionado por el artículo 15 de la Resolución 000008 del 31 de enero de 2020; en el artículo 42 de la Resolución 000070 del 28 de octubre de 2019, y en el artículo 4 de las Resoluciones 9147, 9148 y 9149 de 2006, establecidos para la presentación de información tributaria y cambiaria ante la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -

DIAN".

ANTECEDENTES

2. El **7 de enero de 2020** la Organización Mundial de la Salud identificó el nuevo coronavirus COVID-19 y lo declaró emergencia de salud pública de importancia internacional.

3. 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.

4. 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, por la presencia en más de 114 países, de todos los continentes.

5. En virtud de ello, y debiéndose *“adoptar medidas extraordinarias, estrictas y urgentes relacionadas con la contención del virus y su mitigación, complementarias a las dictadas mediante la Resolución 380 de 2020, así como disponer de los recursos financieros, humanos y logísticos para enfrentar la pandemia”* el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante **Resolución 385 de 12 de marzo de 2020**, declaró *“la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020. Dicha declaratoria podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada”*; en consecuencia, ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

6. El **17 de marzo de 2020**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución Política, y considerando la evidente situación repentina e inesperada en la que se encuentra el país *“que afecta de manera grave el orden económico y social por hechos absolutamente imprevisibles y sobrevinientes que no pueden ser controlados a través de las potestades ordinarias de que goza el Gobierno nacional, siendo necesario acudir al mecanismo contemplado en el artículo 215 de la Constitución Política, además que se trata de situaciones diferentes a las que se refieren los artículos 212 y 213 de la Constitución Política”*, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, mediante **Decreto Legislativo 417**, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y

Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de su vigencia y señaló que, mediante decretos legislativos, adoptaría las medidas de rango legislativo, autorizadas por el Estado de Emergencia, con el fin de fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis en todos los ámbitos o sectores de la vida nacional, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID-19.

7. Por reparto efectuado por la Secretaría General de la Corporación, correspondió el conocimiento del control inmediato de legalidad de la **Resolución Número 000027 del 25 de marzo de 2020** expedida por el **Director General de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN** *"Por la cual se modifican los plazos definidos en el artículo 45 de Resolución 011004 del 29 de octubre de 2018, modificado y adicionado por el artículo 15 de la Resolución 000008 del 31 de enero de 2020; en el artículo 42 de la Resolución 000070 del 28 de octubre de 2019, y en el artículo 4 de las Resoluciones 9147, 9148 y 9149 de 2006, establecidos para la presentación de información tributaria y cambiaria ante la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN"*. En su parte resolutive dispuso:

“RESUELVE

Artículo 1. Modificar el artículo 45 de la Resolución 011004 del 29 de octubre de 2018, modificado y adicionado por el artículo 15 de la Resolución 000008 del 31 de enero de 2020. Modifíquese el artículo 45 de la Resolución 011004 del 29 de octubre de 2018, modificado y adicionado por el artículo 15 de la Resolución 000008 del 31 de enero de 2020, la cual quedará así:

“Artículo 45. Plazos para suministrar la información anual y anual con corte mensual. La información a que se refieren los artículos 623, 623-2 (sic), 623-3, 624, 625, 628, 629, 629-1, 631 y 631-3 del Estatuto Tributario y los Títulos III, IV, Capítulos del 1 al 13 y 15 del Título V, Capítulo 1, 3 y 4 del Título VI, Capítulo 1 del Título VII y Título VIII de la presente resolución, deberá ser reportada a más tardar en las siguientes fechas, teniendo en cuenta el último dígito del NIT del informante cuando se trate de un Gran Contribuyente o los dos últimos dígitos del NIT del informante cuando se trate de una Persona Jurídica y asimilada o una Persona Natural y asimilada:

GRANDES CONTRIBUYENTES:

ÚLTIMO DÍGITO	FECHA
0	15 de mayo de 2020
9	18 de mayo de 2020
8	19 de mayo de 2020
7	20 de mayo de 2020

6	21 de mayo de 2020
5	22 de mayo de 2020
4	26 de mayo de 2020
3	27 de mayo de 2020
2	28 de mayo de 2020
1	29 de mayo de 2020

PERSONAS JURÍDICAS Y NATURALES:

ÚLTIMO DÍGITO	FECHA
96 a 00	01 de junio de 2020
91 a 95	02 de junio de 2020
86 a 90	03 de junio de 2020
81 a 85	04 de junio de 2020
76 a 80	05 de junio de 2020
71 a 75	08 de junio de 2020
66 a 70	09 de junio de 2020
61 a 65	10 de junio de 2020
56 a 60	11 de junio de 2020
51 a 55	12 de junio de 2020
46 a 50	16 de junio de 2020
41 a 45	17 de junio de 2020
36 a 40	18 de junio de 2020
31 a 35	19 de junio de 2020
26 a 30	23 de junio de 2020
21 a 25	24 de junio de 2020
16 a 20	25 de junio de 2020
11 a 15	26 de junio de 2020
06 a 10	30 de junio de 2020
01 a 05	01 de julio de 2020

Parágrafo 1. La información se debe reportar dentro de los plazos señalados en el presente artículo de acuerdo con la calidad de Gran Contribuyente, persona jurídica o persona natural que se posea en el momento de informar.

Parágrafo 2. La información de que trata numeral 37.3 del artículo 37, correspondiente al Impuesto de Industria y Comercio, deberá ser reportada a más tardar el último día hábil del mes de agosto de 2020.

Parágrafo 3. La información de que trata numeral 37.4 del artículo 37, correspondiente a las resoluciones administrativas relacionadas con obligaciones tributarias del orden municipal o distrital, deberá ser reportada a más tardar en la siguiente fecha:

Periodo	Fecha
Agosto – diciembre 2019	12 de junio de 2020

Artículo 2. Adición de un parágrafo transitorio al artículo 42 de la Resolución 000070 del 28 de octubre de 2019. Adiciónese un parágrafo transitorio al artículo 42 de la Resolución 000070 de 28 de octubre de 2019, el cual quedará así:

“Parágrafo transitorio. La información de que trata el presente artículo correspondiente a los meses de febrero y marzo de 2020 deberá ser presentada a más tardar el último día hábil del mes de mayo de 2020.”

Artículo 3. Adición de un parágrafo transitorio al artículo 4 de la Resolución 9147 del 14 de agosto de 2006. Adiciónese un parágrafo transitorio al artículo 4 de la Resolución 9147 del 14 de agosto de 2006, el cual quedará así:

“Parágrafo transitorio. La información de que trata el presente artículo generada en el trimestre correspondiente a los meses de enero, febrero y marzo de 2020, deberá ser presentada a más tardar el último día hábil del mes de mayo de 2020.”

Artículo 4. Adición de un parágrafo transitorio al artículo 4 de la Resolución 9148 del 14 de agosto de 2006. Adiciónese un parágrafo transitorio al artículo 4 de la Resolución 9148 del 14 de agosto de 2006, el cual quedará así:

“Parágrafo transitorio. La información de que trata el presente artículo generada en el trimestre correspondiente a los meses de enero, febrero y marzo de 2020, deberá ser presentada a más tardar el último día hábil del mes de mayo de 2020.”

Artículo 5. Adición de un parágrafo transitorio al artículo 4 de la Resolución 9149 del 14 de agosto de 2006. Adiciónese un parágrafo transitorio al artículo 4 de la Resolución 9149 del 14 de agosto de 2006, el cual quedará así:

“Parágrafo transitorio. La información de que trata el presente artículo generada en el trimestre correspondiente a los meses de enero, febrero y marzo de 2020, deberá ser presentada a más tardar el último día hábil del mes de mayo de 2020.”

Artículo 6. Publicar. La presente resolución se publica de conformidad con el artículo 65 del Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Artículo 7. Vigencia. La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C. a los 25 días del mes de marzo de 2020”.

8. El magistrado sustanciador, a quien le correspondió por reparto el control inmediato de legalidad de la Resolución 000027 del 25 de marzo de 2020, por auto del 20 de abril de 2020, le impartió el trámite previsto en el artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

9. Efectuadas las notificaciones de rigor al Director General de la DIAN, al Director General de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa y publicado el aviso en la Secretaría

General de esta Corporación, por el término de diez (10) días, se recibieron las siguientes intervenciones.

INTERVENCIONES

10. El ciudadano **Eduardo Escobar**, mediante escrito del 22 de abril de 2020, solicitó del Consejo de Estado “impugnar” el acto controlado y se disponga que la DIAN y el Ministerio de Hacienda expidan otra resolución con un nuevo calendario acorde con la situación del país, que permita a los obligados presentar la información requerida en la norma. Lo anterior porque, debido a la situación de emergencia sanitaria que originó las medidas de aislamiento obligatorio para todos los habitantes de la República de Colombia, es física y operativamente imposible dar cumplimiento a los reportes por parte de los obligados en las fechas señaladas en la Resolución 00027 del 25 de marzo de 2020.

11. La **Unidad Administrativa Especial Dirección de Aduanas Nacionales – DIAN**, a través de apoderada, por escrito radicado el 4 de mayo de 2020, solicita que se declare la legalidad de la Resolución 000027 del 25 de marzo de 2020. Reseña el marco jurídico expedido en el ámbito nacional en virtud de la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del Coronavirus COVID – 19 y la consecuente declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por parte del Presidente de la República en todo el territorio nacional y por el término de 30 días calendario, por medio del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, en el que se advirtió, entre otros aspectos, que la crisis derivada del Coronavirus COVID-19 también repercute en las distintas actividades económicas, el empleo, la industria y el comercio, que, concretamente tiene efectos en el cumplimiento de obligaciones de diferente naturaleza, entre ellas, las tributarias, en razón a las limitaciones derivadas de las medidas de distanciamiento y aislamiento que deben adoptarse como obligatorias durante el estado de emergencia declarado para hacer frente a la mencionada pandemia, con el fin de controlar su propagación y expansión.

12. Señala que la Resolución 00027 del 25 de marzo de 2020 corresponde al desarrollo de las funciones de la entidad, pues conforme con el artículo 631 del Estatuto Tributario y el numeral 5 del artículo 9 del Decreto Legislativo 2245 de 2011, la DIAN tiene la competencia para solicitar a las personas naturales y jurídicas la información de naturaleza tributaria y cambiaria necesaria para el cumplimiento de su función de fiscalización y control, determinar sus condiciones

técnicas, así como fijar los mecanismos y plazos para su presentación. Explica que la información exógena es el conjunto de datos presentados periódicamente por personas jurídicas y naturales, sobre las operaciones realizadas con sus clientes, usuarios u otros que intervienen en el desarrollo del objeto social de la empresa y es necesaria para la DIAN para efectuar cruces y análisis de la información reportada.

13. Que, en cumplimiento de esa función, el Director de la DIAN emitió las Resoluciones Nos. 9147, 9148 y 9149 de 2006, 011004 de 2018 y 000070 de 2019, para la presentación de información tributaria y cambiaria y que las medidas adoptadas en la Resolución 000027 de 25 de marzo de 2020 tienen como propósito ampliar los plazos que allí se previeron para remitir la información, con el fin de facilitar y flexibilizar el cumplimiento oportuno de esta obligación formal, pues el aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno Nacional y las circunstancias actuales han llevado a que las empresas implementen el trabajo en casa, lo que a su vez limita el acceso a los sistemas de información y soportes físicos necesarios para presentar oportunamente la información ante la DIAN, además, teniendo en cuenta que el incumplimiento a esa obligación genera la imposición de sanciones.

14. Precisa que, en ese sentido, la Resolución objeto de control amplía los plazos: (i) para el cumplimiento de la obligación formal de presentar ante la DIAN la información exógena de grandes contribuyentes y de personas jurídicas y naturales; (ii) para la presentación de la información de que trata el numeral 37.3 del artículo 37, correspondiente al Impuesto de Industria y Comercio, y del numeral 37.4 del artículo 37, correspondiente a las resoluciones administrativas relacionadas con obligaciones tributarias del orden municipal o distrital; (iii) para la entrega de la información exigida a las entidades públicas o privadas que celebran convenios de cooperación y asistencia técnica con organismos internacionales durante el mes de febrero y marzo de 2020; (iv) para la presentación de la información de los intermediarios del mercado cambiario, los titulares de cuentas corrientes de compensación y los concesionarios de servicios de correos que presten servicios financieros de correos; (v) para la presentación de la información que tienen que presentar las personas naturales y jurídicas que cuenten o no con un establecimiento de comercio abierto al público, autorizadas por la DIAN para realizar de manera profesional la compra y venta de divisas en efectivo y cheques de viajero en zonas de frontera, que efectúen operaciones por montos inferiores a quinientos dólares de los Estados Unidos de América (USD 500) o su equivalente

en otras monedas; y (vi) para la presentación de la información a la que están obligadas las Personas naturales o jurídicas residentes en el país, autorizadas por la DIAN para realizar de manera profesional la compra y venta de divisas en efectivo y cheques de viajero, como a las personas naturales que cuenten o no con un establecimiento de comercio abierto al público, autorizadas por la misma entidad para realizar de manera profesional la compra y venta de divisas en efectivo y cheques de viajero en zonas de frontera, que efectúen operaciones por montos iguales o superiores a quinientos dólares de los Estados Unidos de América (USD 500).

15. Afirma que la Resolución 000027 de 25 de marzo de 2020 fue expedida en virtud del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y de acuerdo a la competencia prevista en el inciso 2 del artículo 50 de la Resolución No. 011004 de 2018, modificada por el artículo 24 de la Resolución 000008 de 31 de enero de 2020, que autoriza a la Dirección General de la DIAN para habilitar términos con el fin de facilitar el cumplimiento del respectivo deber legal, cuando se presenten situaciones de fuerza mayor no imputables a los informantes ni a la Entidad.

16. Indica que el acto contralado cumple con los requisitos de forma, así: (i) se promulgó durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020; (ii) se expidió en desarrollo de los Decretos 417 y 457 de 2020; (iii) se expidió por el Director General de la DIAN, en ejercicio de sus facultades legales y con ocasión de los decretos de emergencia y aislamiento obligatorio; (iv) contiene los datos mínimos de identificación; (v) se encuentra debidamente motivado y las medidas se adoptan para conjurar los efectos de la crisis como consecuencia del confinamiento; y (vi) las medidas se extienden a todos los obligados del país.

17. Así mismo, se cumplen los requisitos sustanciales, como son: la conexidad, la necesidad y la proporcionalidad.

18. Precisa que las medidas son conexas, pues el aplazamiento de las fechas límites para la presentación de la información tributaria y cambiaria tiene relación directa y específica con el estado de excepción, declarado por el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el cual advirtió la necesidad de adoptar medidas de distanciamiento y aislamiento social, restringiendo la posibilidad del desarrollo de actividades laborales en condiciones ordinarias y generándose la necesidad de implementar, por parte de las empresas y empleadores, alternativas de trabajo en

casa que limitan la extracción, preparación y envío de la información necesaria para cumplir la obligación formal en los plazos señalados en condiciones ordinarias.

19. Señala que las medidas son necesarias, porque la Resolución objeto de control se expidió con el propósito de mitigar y superar los efectos negativos generados por la pandemia y evitar que los responsables de presentar la información exógena incurran en un incumplimiento de la obligación que conlleve a la apertura de procesos sancionatorios. Considera que, al flexibilizar los plazos para cumplir con las obligaciones formales de informar, permite a los obligados contar con un mayor tiempo para el acceso, preparación y presentación oportuna de la información, sin incurrir en sanciones por omisión o extemporaneidad que hagan más gravosas las circunstancias económicas que, de por sí, por la pandemia y sus efectos, se ha visto afectada.

20. Indica que las medidas transitorias tomadas por la DIAN guardan proporcionalidad con las circunstancias actuales que constituyen fuerza mayor, sin limitar derechos ni garantías constitucionales.

21. Como soporte del acto controlado la DIAN allega los siguientes documentos: Certificación del contenido del acta de la reunión No. 3 del 18 de marzo de 2020 del Comité de Crisis de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN; copia simple de la Resolución 000204 de 23 de octubre de 2014, *“Por la cual se adopta Modelo de Gestión Jurídica para la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN”*; y copia simple de la Resolución 000074 de 09 de julio de 2015, *“Por la cual se modifica y adicional la Resolución No. 204 del 23 de octubre de 2014 “Por la cual se adopta Modelo de Gestión Jurídica para la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN”*.

22. El **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**, por conducto de apoderado judicial, se manifiesta a favor de la legalidad de la Resolución No. 000027 del 25 de marzo de 2020, expedida por el director de la DIAN en virtud de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional con el fin de conjurar los efectos que ocasionaron el actual Estado de Emergencia Social, Económica y Ecológica decretado.

23. Señala que la Resolución objeto de control facilita el cumplimiento oportuno de la obligación de presentar la información exógena a la DIAN, mediante la

ampliación de término. Que esta medida se funda en la imposibilidad, para los obligados, de desarrollar normalmente sus actividades laborales, como consecuencia del aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno Nacional. Ese Estado de Emergencia ha implicado la implementación del trabajo en casa, con la consecuente limitación al acceso a los sistemas de información y soportes físicos necesarios para preparar y enviar la información a la DIAN, lo cual, sin duda, genera un retraso, debidamente justificado, en el cumplimiento de dicha obligación, como lo han puesto de presente, los sujetos en quienes recae esta carga, en las reiteradas solicitudes de ampliación de plazos.

24. Considera que la Resolución enjuiciada satisface los criterios jurisprudenciales para establecer su legalidad bajo la óptica de este medio de control, así:

25. Competencia: el acto administrativo fue expedido por el Director General de la DIAN en uso de sus facultades legales, en especial las consagradas en el artículo 6, numerales 12 y 22, del Decreto 4048 de 2008; el parágrafo 1 del artículo 631 del Estatuto Tributario, el inciso 2 del artículo 50 de la Resolución 011004 de 2018, modificado por el artículo 24 de la Resolución 000008 del 31 de enero de 2020, y el numeral 5 del artículo 9 del Decreto Ley 2245 de 2011.

26. Conexidad: los obligados a rendir la información a la DIAN no han podido desarrollar normalmente sus actividades laborales como consecuencia del aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno, lo que ha impedido el acceso a sus sistemas de información y la preparación de esta con base en los soportes físicos necesarios.

27. Sujeción de los presupuestos de forma y de fondo: (i) el acto se expidió durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en el Decreto 417 de 17 de marzo del presente año; (ii) cuenta con los datos mínimos para su identificación, tales como número, fecha, autoridad emisora, objeto, tema y normas que modifica; (iii) la Resolución se encuentra debidamente motivada en el acápite correspondiente al “considerando” y en este se enuncian las razones y causas que justifican su expedición y la necesidad de adoptar las medidas de carácter tributario y cambiario encaminadas a conjurar los efectos de la crisis como consecuencia del confinamiento y (iv) teniendo en cuenta que la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica se extiende a todo el territorio nacional, las medidas adoptadas en la presente resolución tienen el mismo ámbito de aplicación y alcance a todos los obligados del país.

28. Proporcionalidad de las medidas adoptadas: con el otorgamiento de un plazo adicional se adoptan medidas idóneas y conducentes para mitigar el desequilibrio en el que se encuentran los obligados a rendir información exógena y se les permite que cumplan con su deber legal sin sufrir las consecuencias sancionatorias ante un posible incumplimiento si no se entrega la información en los tiempos establecidos.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

29. La **Procuradora Segunda Delegada ante el Consejo de Estado**, el 13 de mayo de 2020, presenta concepto en el proceso de la referencia y solicita que se declare la legalidad de la Resolución 00027 del 25 de marzo de 2020 expedida por el Director General de la UAE DIAN, por estar conforme con el ordenamiento jurídico.

30. Considera que la Resolución objeto de control cumple con los presupuestos para que el Consejo de Estado ejerza el control inmediato de legalidad, conforme con los artículos 136 de la Ley 1437 de 2011 y 20 de la Ley 137 de 1994, como son: (i) fue expedida por el Director de la DIAN con fundamento en las siguientes normas, que le dan la competencia para reglamentar el tema tributario, aduanero, de comercio exterior y de control cambiario: el artículo 6º, numerales 12 y 22, del Decreto 4048 de 2008; el párrafo 1º del artículo 631 del Estatuto Tributario, el inciso 2º del artículo 50 de la Resolución 011004 de 2018, modificado por el artículo 24 de la Resolución 000008 del 31 de enero de 2020, y el numeral 5º del artículo 9º del Decreto Ley 2245 de 2011; y (ii) su motivación radica en el desarrollo del Decreto Legislativo 417 de 2020, por el cual el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta días, para adoptar, precisamente, medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos derivados de la pandemia COVID-19, entre ellas, las medidas tributarias necesarias para afrontar la crisis y en particular la de otorgar beneficios tributarios, con el fin de promover la industria y el comercio del país. También se fundamentó en las instrucciones de la emergencia sanitaria y de orden público proferidas por el ejecutivo, mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, para prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-2019.

31. Indica que existe conexidad entre la Resolución 00027 del 25 de marzo de 2020 y el Decreto Legislativo 417 de 2020, porque establece la necesidad de adicionar y modificar las disposiciones tributarias referente a los plazos para que los contribuyentes del mercado cambiario rindan los informes respectivos, como una medida extraordinaria para garantizar el cumplimiento de las obligaciones, ante los efectos negativos generados por la pandemia, pues no era viable que los obligados cumplieran con las fechas establecidas para tal fin. Así mismo, lo hizo frente a la información atinente al impuesto de industria y comercio, a las resoluciones administrativas relacionadas con obligaciones tributarias del orden municipal o distrital del periodo comprendido entre el mes de agosto a diciembre de 2019, a la información que deben suministrar las entidades públicas o privadas que celebren convenios de cooperación y asistencia técnica con organismos internacionales, correspondientes a los meses de febrero y marzo de 2020, y a las informaciones de los intermediarios del mercado cambiario.

32. Para la señora Procuradora Delegada, la Resolución enjuiciada no contradice la normativa tributaria, pues la medida de modificar el calendario para la presentación de la información exógena se justifica dada la emergencia sanitaria que está viviendo el país por la pandemia del “coronavirus Covid 19”, lo que produjo consecuencias de orden económico que impiden a los obligados cumplir con sus compromisos tributarios en las fechas inicialmente determinadas.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Competencia

33. El **artículo 111, numeral 8, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo** dispone que corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado ejercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción.

34. El **artículo 20 de la Ley 137 de 1994**, por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia, dispone que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. Las autoridades competentes que los

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

35. En términos similares, **el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo** señala que 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.**

36. Por su parte, **el artículo 107 ibídem** creó en el Consejo de Estado las salas especiales de decisión, encargadas de conocer los procesos sometidos a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, que esta les encomiende, salvo los procesos de pérdida de investidura y de nulidad por inconstitucionalidad.

37. Ahora bien, **el artículo 29 del Acuerdo No. 080 de 2019**, que compiló el Reglamento Interno del Consejo de Estado, enuncia los asuntos de competencia de la Sala Plena Contencioso Administrativo, que deben ser decididos por las Salas Especiales de Decisión, entre estos, *“3. Los demás procesos que les sean asignados por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo”*.

38. En virtud de esta atribución, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de la Corporación, en sesión virtual No. 10 realizada el 1 de abril de 2020, según Acta No. 9 de la misma fecha, decidió, de conformidad con los artículos 107, inciso 4, 111, numeral 8, y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 23, 29-3 y 42 del Acuerdo 080 de 2019, asignar los controles inmediatos de legalidad a las Salas Especiales de Decisión. En consecuencia, esta Sala Especial de Decisión tiene competencia para decidir el control inmediato de legalidad.

Problema Jurídico

39. Corresponde a esta Sala Especial de Decisión establecer si la Resolución Número 000027 del 25 de marzo de 2020 expedida por el Director General de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, se encuentra conforme, en sus aspectos

formal y material, con las normas superiores que directamente le sirvieron de fundamento y con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. En este sentido, la Sala abordará el siguiente estudio: (i) Objeto y características del medio de control inmediato de legalidad; (ii) el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Presidente de la República mediante el Decreto 417 de 2020; y (iii) estudio del caso concreto.

Resolución al problema jurídico

(i) Objeto y características del control inmediato de legalidad

40. El artículo 20 de la Ley 137 de 1994, por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia, conforme con el artículo 152 literal e) de la Constitución Política, dispone que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

41. De la anterior disposición se observa que este control inmediato de legalidad tiene, básicamente, como principales características que: (i) es inmediato, pues es un proceso judicial que se adelanta de manera automática, tan pronto las entidades envían para su control las medidas generales que adoptan en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los estados de excepción, es decir, no se requiere el derecho de acción. De no enviar tales actos administrativos, la jurisdicción debe hacer el control de legalidad de oficio; (ii) es adelantado por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, tanto a nivel territorial por los tribunales administrativos (artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) como a nivel nacional, por el Consejo de Estado; (iii) no se requiere de la publicación del acto, basta su expedición; (iv) durante su trámite no se suspende la ejecución del acto, es decir, este sigue produciendo efectos; y (v) es integral frente a las directrices constitucionales y legales y a los decretos legislativos que la atañen, esto es, la conexidad y proporcionalidad de las medidas que dicta el acto con las causas que le dieron

origen¹; además, incluye la revisión de aspectos formales, es decir, los requisitos para su expedición, como competencia y formalidades².

42. Sobre el alcance de este medio de control y su integralidad, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia del 23 de noviembre de 2010 expuso las siguientes consideraciones:

*“El control inmediato, de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, es un mecanismo de control a cargo de la Jurisdicción de lo Contencioso, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción. Se debe, pues, analizar la existencia de **relación de conexidad** entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica. Asimismo, se impone determinar su conformidad con las normas superiores que le sirven de fundamento, que son entre otras los mandatos constitucionales que regulan los estados de excepción (arts. 212 a 215), la Ley estatutaria de Estados de Excepción, el decreto de declaratoria del estado de excepción y -claro está- los decretos con carácter legislativo expedidos por el gobierno en virtud de la autorización constitucional para legislar por vía excepcional.*

Examen jurisdiccional automático y oficioso que supone verificar lo relativo a la competencia de la autoridad que lo expidió, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines y la sujeción a las formas, la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción.

La Sala advierte que la integralidad que se predica de este control no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, parágrafo). Dado que no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al “resto del ordenamiento jurídico”. Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que, al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico.

No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia. Este control debe confrontar en primer lugar la normativa propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad.

¹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 16 de junio de 2009, Rad. 2009-00305. M.P. Dr. Enrique Gil Botero.

² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 28 de enero de 2003, Exp. 2002-0949 (CA-004) M.P. Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

En otras palabras, si la Sala se percata de la violación de un marco normativo distinto al proferido en el ámbito del estado de excepción y que no haya sido suspendido o derogado por éste, debe proceder a decretar la nulidad correspondiente, pero sin que ello signifique que se cierre la posibilidad a un debate ulterior sobre estos mismos preceptos y por motivo de ilegalidad diferente, vía acción ciudadana en sede del contencioso objetivo de anulación.

*Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de **cosa juzgada relativa**, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.*

En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no empece ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma”³.

43. De acuerdo con lo anterior, el examen integral del acto objeto de control incluye los aspectos de forma y de fondo de las medidas adoptadas, no solo frente a la norma que las fundamenta, sino de cualquier norma que sea superior; sin embargo, su naturaleza oficiosa, no significa que el estudio deba abarcar todo el universo de posibles quebrantamientos del ordenamiento superior; de allí que la sentencia que decide este control inmediato tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque, en un futuro, frente a las cuestiones que no fueron analizadas, pueden ser objeto de reproche judicial por medio de una demanda de simple nulidad.

44. Este análisis comprende establecer si las medidas tomadas por la autoridad administrativa son conexas y razonables respecto de las causas que les dieron origen, es decir, si para desarrollar las medidas del estado de excepción, el acto desborda el propósito de la emergencia o si limita de manera grave, arbitraria e injustificadamente los derechos y libertades de las personas o si existen medidas menos lesivas para los mismos.

45. Y es que la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, Ley 137 de 1994, en sus artículos 4, 5, 6, 7 y 8, señala cuales son los derechos que durante un estado de excepción no se pueden tocar o afectar y cuáles son los límites que se permiten a los derechos constitucionales, por lo tanto, las medidas que las

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, Exp. 2010-00196 CA M.P. Dra. Ruth Stella Correa Palacio

autoridades administrativas expidan en desarrollo de los decretos legislativos que declaren o se dicten en un estado de excepción deben respetar igualmente estas prohibiciones.

46. Los artículos 4, 5, 6, 7 y 8 de la Ley 137 de 1994, disponen:

“ARTÍCULO 4o. DERECHOS INTANGIBLES. <Aparte tachado derogado por el Acto Legislativo 1 de 1997> De conformidad con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y los demás tratados sobre la materia ratificados por Colombia, durante los estados de excepción serán intangibles: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia, los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y ~~el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados.~~ (aparte tachado derogado en virtud de la expedición del Acto Legislativo 1 de 1997, que modificó el artículo 35 de la Constitución Política).

Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

De conformidad con el literal b) del artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ninguna disposición de la Convención puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados parte o de acuerdo con otra Convención en que sea parte uno de estos Estados.

PARÁGRAFO 1o. GARANTÍA DE LA LIBRE Y PACÍFICA ACTIVIDAD POLÍTICA. Los derechos a constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, a formar parte de ellas, a participar en sus actividades legítimas y a hacer oposición, podrán ser ejercidos libremente dentro del respeto a la Constitución Política y sin recurrir a ninguna forma de violencia.

PARAGRAFO 2o. Para asegurar la efectividad del derecho a la paz, en ejercicio de las facultades derivadas del Estado de Conmoción Interior, se podrán expedir medidas exceptivas encaminadas a facilitar la reincorporación de delincuentes políticos a la vida civil y para remover obstáculos de índole administrativa, presupuestal o jurídica.

ARTÍCULO 5o. PROHIBICIÓN DE SUSPENDER DERECHOS. Las limitaciones a los derechos no podrán ser tan gravosas que impliquen la negación de la dignidad humana, de la intimidad, de la libertad de asociación, del derecho al trabajo, del derecho a la educación, de la libertad de expresión y de los demás derechos humanos y libertades fundamentales que no pueden ser suspendidos en ningún Estado de Excepción.

Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. De todas formas se garantizarán los derechos consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política.

ARTÍCULO 6o. AUSENCIA DE REGULACIÓN. En caso que sea necesario limitar el ejercicio de algún derecho no intangible, no tratado en la presente ley, no se podrá afectar su núcleo esencial y se deberán establecer garantías y controles para su ejercicio.

ARTÍCULO 7o. VIGENCIA DEL ESTADO DE DERECHO. En ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración.

Cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o su ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de Estados de Excepción, estos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades.

ARTÍCULO 8o. JUSTIFICACIÓN EXPRESA DE LA LIMITACIÓN DEL DERECHO. Los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales de tal manera que permitan demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por las cuales se hacen necesarias".

47. Ahora bien, también es importante precisar que este control inmediato de legalidad es autónomo, pues, en primer término, no depende que la Corte Constitucional se haya pronunciado primero respecto de la constitucionalidad de los decretos legislativos que decretan o desarrollan el estado de emergencia, sin perjuicio de que deba estarse a los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se profirió, o para cuando se profiera⁴; y, en segundo lugar, aun cuando el decreto legislativo haya sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, debe efectuarse en todo caso el control de legalidad de las medidas generales dictadas por las autoridades administrativas en desarrollo de los mismos, para comprobar su legalidad durante el tiempo que produjo efectos.

(ii) El Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020

48. La Carta Política, en sus artículos 212, 213 y 215, permite al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar tres estados de excepción,

⁴ CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias A-010 de enero 26 de 1999, CA-013 de febrero 2 de 1999, CA-009 de febrero 23 de 1999, CA-020 de agosto 24 de 1999 y CA-004 de enero 28 de 2003.

estos son: de guerra exterior, de conmoción interior y de emergencia. El estado de guerra exterior, como su nombre lo indica, tiene como propósito repeler una agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra y procurar el restablecimiento de la normalidad. El estado de conmoción interior tiene como causa la grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía.

49. El estado de emergencia, previsto en el artículo 215 Superior, obedece a hechos distintos de los previstos en los dos estados de excepción anteriores y que *“perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública”*. El periodo de su duración debe ser hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario. Su declaración debe ser motivada y se podrán dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, además, estos decretos deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, pudiendo establecer, de manera transitoria nuevos tributos o modificar los existentes. La revisión obligatoria e inmediata de los Decretos Legislativos que se dicten en uso de las facultades a que se refieren los artículos 212, 213 y 215 está atribuida a la Corte Constitucional (artículos 214, numeral 6, 215, párrafo y 241, numeral 7, de la Constitución Política).

50. Como se señaló en los antecedentes de esta providencia, el 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud – OMS declaró el brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia (propagación mundial de una nueva enfermedad, según definición de la OMS) y el **17 de marzo de 2020**, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, mediante **Decreto Legislativo 417**, decidió:

***“Artículo 1.** Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.*

***Artículo 2.** El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.*

***Artículo 3.** 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 las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.

Artículo 4. *El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación”.*

51. La declaratoria del Estado de Emergencia, mediante el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, tuvo como **presupuestos fácticos**, los siguientes:

- (i) **La salud pública**, referida a la situación nacional y mundial de la pandemia de COVID-19 y que, frente a ese escenario, según la OMS, se requiere una acción efectiva e inmediata de los gobiernos, las personas y las empresas. Se tuvo en cuenta la proyección estimada de costos de las atenciones en salud, de las incapacidades, de la necesidad de incrementar la oferta de las unidades de cuidado intensivo de adultos, advirtiendo que no se tenía en cuenta: “1) las comorbilidades, las cuales pueden corresponder a un 44% de costo adicional entre los pacientes críticos, 2) la atención a pacientes crónicos en casa para evitar la exposición al riesgo, 3) la compensación económica temporal por aislamiento preventivo, y 4) las intervenciones o estrategias para modificar el comportamiento de los residentes en Colombia” y;
- (ii) **Los aspectos económicos** en el ámbito nacional e internacional. **En el ámbito nacional** señaló la necesidad de un apoyo fiscal urgente al sistema de salud, pues este no se encuentra físicamente preparado para atender una emergencia de salud y requiere ser fortalecido de manera inmediata; Que el 42,4% de los trabajadores en Colombia trabajan por cuenta propia y 56,4% no son asalariados; que los ingresos de este tipo de trabajadores dependen de su trabajo diario y que estos hogares son vulnerables al no contar con mecanismos para reemplazar los ingresos que dejarán de percibir por causa de las medidas sanitarias, incurriendo en posibles incumplimientos de pagos y obligaciones. La ruptura no prevista del acuerdo de recorte de la producción de crudo de la OPEP y la menor demanda mundial de crudo producto del nuevo coronavirus COVID-19 implicó un desplome abrupto del precio del petróleo, lo cual ha causado una subida precipitada del dólar en los mercados emergentes y en países productores de petróleo; en el país se ha presentado una subida de la TRM a niveles nunca registrados. Que los menores precios del petróleo, aunados a un menor crecimiento de la economía, generarían efectos negativos sobre el balance fiscal, significando un cambio abrupto en el panorama fiscal, que, en ausencia de medidas contundentes, pueden repercutir en la estabilidad macroeconómica del país. Que las medidas que han tomado las instituciones económicas, si bien han sido adecuadas, son insuficientes para contener el choque sorpresivo y profundo que ha sufrido la economía. Que otros sectores con una inmensa afectación son el turismo y el aeronáutico Igualmente, que la DIAN ha flexibilizado el calendario tributario para contribuir a la absorción del choque económico que está generando la llegada del COVID-19 al país, que dentro de estas medidas se encuentra el aplazamiento de la segunda y tercera cuota de renta para los grandes contribuyentes, que se encuentren en sectores relacionados con el transporte aéreo comercial de pasajeros, hoteles, actividades teatrales, de espectáculos musicales y otros espectáculos en vivo. **En el ámbito internacional**, entre otros aspectos, consideró que, no obstante, las herramientas usadas por los

principales bancos centrales del mundo y las diferentes autoridades económicas, el temor por la expansión del nuevo coronavirus COVID-19 ha ocasionado sorpresiva e imprevisiblemente el deterioro del mercado financiero internacional, una menor demanda global y una caída en las perspectivas de crecimiento mundial.

52. Frente al **presupuesto valorativo** que, según la Corte Constitucional, se evidencia: (i) en el juicio de gravedad de la afectación y (ii) en el juicio de necesidad de las medidas extraordinarias (sentencia C-670 de 2015), el Decreto 417 de 2020 explicó que la expansión en el territorio nacional del COVID-19, sumado a los efectos económicos negativos que se han evidenciado en la última semana, es un hecho que además, de ser una grave calamidad pública, constituye en una grave afectación al orden económico y social del país que justifica la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social. Que se pronostica mayores índices de mortalidad y, por tanto, un problema sanitario que debe ser resuelto de manera Inmediata, con medidas efectivas de contención y mitigación. Que es necesario promover mecanismos que permitan impulsar las actividades productivas de los comerciantes y empresarios y la mitigación de los impactos económicos negativos que la crisis conlleva; y consideró:

“[...] Que el posible aumento de casos de contagio del nuevo Coronavirus COVID-19 constituye un reto de dimensiones inusuales para el Sistema Nacional de Salud, quien no sólo debe atender las necesidades de los directamente afectados, sino que tiene la responsabilidad de Impedir la extensión de los efectos hacia todos los habitantes del país, lo cual exige la disposición de Ingentes recursos económicos y la adopción de parte de todas las entidades del Estado y de los particulares de las acciones necesarias para restringir el contacto de los habitantes, con la finalidad, de garantizar las condiciones necesarias de atención en salud, evitar el contagio de la enfermedad y su propagación.

[...]

Que ha quedado ampliamente justificado que la situación a la que está expuesta actualmente la población colombiana es tan grave e inminente que afecta la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional por lo que se hace absolutamente necesario contar con las herramientas legales necesarias para enfrentar de manera eficaz la actual situación”.

53. Como **justificación de la declaratoria del Estado de Emergencia**, el Decreto Legislativo 417 de 2020 señala que los mecanismos jurídicos ofrecidos por el ordenamiento nacional son insuficientes, por lo que se hace necesario, por la urgencia y gravedad de la situación, recurrir a las facultades del Estado de Emergencia con el fin de dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la

crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19 debido a la propagación y mortalidad que el mismo causa, el pánico por el contagio y las medidas de contención decretadas por cada Estado para evitar una mayor propagación. Advirtió que como la magnitud del COVID-19 en el país no ha sido dimensionada en su totalidad, las medidas que se anuncian en ese decreto no agotan los asuntos que pueden abordarse en ejercicio de las facultades conferidas por el estado de excepción.

54. Como **medidas**, el Decreto 417 de 2020, señaló, entre otras, que se requería:

(i) Disponer de los recursos que se encuentren a cargo de la Nación y de las Entidades Territoriales, tales como el Fondo de Ahorro y Estabilización -FAE-del Sistema General de Regalías y el Fondo de Pensiones Territoriales -FONPET-, a título de préstamo o cualquier otro que se requiera;

(ii) La creación del Fondo de Mitigación de Emergencias FOME con las subcuentas necesarias para atender las necesidades de atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento

(iii) El fortalecimiento del Fondo Nacional de Garantías -FNG, a través del aprovechamiento de los recursos de capital de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional;

(iv) Analizar todas las medidas tributarias para efectos de permitir la reducción de la movilidad, la aglomeración y la congregación en los sitios públicos, así como para evitar una mayor afectación de las distintas actividades económicas, el empleo, la industria y el comercio; textualmente señala: *“Que en el contexto de las medidas tributarias que puedan adoptarse en desarrollo de los poderes que confiere la emergencia, el Gobierno Nacional considera necesario analizar todas las medidas tributarias necesarias para afrontar la crisis y en particular la de otorgar beneficios tributarios, con el fin de promover las industria y comercio del país que generen fuentes de empleo que permitan absorber fuerza laboral afectada por esta pandemia. Que los efectos económicos negativos a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a 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”.

(v) Que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos;

(vi) Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales;

(vii) Que, con el fin de evitar la propagación de la pandemia del coronavirus y contener la misma, el gobierno nacional podrá expedir normas para simplificar el proceso administrativo sancionatorio contenido en la Ley 9 de 1979 y en la Ley 1437 de 2011 garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa;

(viii) Autorizar al Gobierno nacional realizar la entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias, entre otras, en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y de la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA, con el fin de mitigar los efectos económicos y sociales causados a la población más vulnerable del país; y

(ix) Modificar disposiciones del Sistema General de Regalías que le permitan dar respuesta efectiva y ágil a la situación sanitaria presentada y a los requerimientos en materia de acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

55. La Corte Constitucional mediante sentencia C-145 de 2020 declaró la exequibilidad del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, *“por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional”*, por encontrarlo ajustado a la Constitución Política. Según el Boletín de Prensa No. 63 de la Corte, del 20 de mayo de 2020, para esa Corporación *“el Presidente de la*

República junto a quienes integran el Gobierno Nacional, lejos de haber incurrido en una valoración arbitraria o en un error de apreciación manifiesto, ejercieron apropiadamente sus facultades dentro del margen razonable de análisis que establece la Constitución. [...] para la Corte Constitucional no cabe duda de que las dimensiones de la calamidad pública sanitaria y sus efectos en el orden económico y social son devastadoras, al producir perturbaciones o amenazas en forma grave e inminente que impactan de manera traumática y negativamente en la protección efectiva de los derechos constitucionales de millones de personas. La Corte consideró la gravedad que implica el volumen de infectados y personas fallecidas y la posibilidad de poner en serio peligro a los colombianos al desconocerse aún la cura del COVID-19, con grandes repercusiones económicas y sociales al desequilibrar intensamente la sostenibilidad individual, de los hogares y de las empresas, así como las finanzas del Estado”.

56. Pues bien, de acuerdo con este marco normativo atinente a las disposiciones de orden nacional que constituyeron el fundamento de la Resolución 000027 del 25 de marzo de 2020, expedida por el Director General de la DIAN, esta Sala de decisión procederá al estudio del caso concreto.

Estudio del caso concreto

57. Para realizar el control integral de legalidad de la Resolución Número 000027 del 25 de marzo de 2020 expedida por el Director General de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN y según se anunció en el capítulo correspondiente al objeto y características del control inmediato de legalidad, debe analizarse si el acto administrativo se encuentra conforme, formal y materialmente, con las normas superiores que le deben servir de fundamento.

Examen de los requisitos de forma

58. La Resolución Número 000027 del 25 de marzo de 2020 fue expedida por el Director General de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN en uso de sus facultades legales, en especial las consagradas en el artículo 6, numerales 12 y 22, del Decreto 4048 de 2008; el párrafo 1 del artículo 631 del Estatuto Tributario, el inciso 2 del artículo 50 de la Resolución 011004 de 2018, modificado por el artículo 24 de la Resolución 000008 del 31 de enero de 2020, y el numeral 5 del artículo 9 del Decreto Ley 2245 de 2011.

59. Pues bien, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y

Aduanas Nacionales es una entidad esencialmente técnica y especializada adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Como administradora de los impuestos nacionales (renta y complementarios, de timbre nacional y sobre las ventas), de los derechos de aduana y comercio exterior, así como de los demás impuestos internos del orden nacional cuya competencia no esté asignada a otras entidades del Estado, bien se trate de impuestos internos o al comercio exterior, le corresponde su recaudación, fiscalización, control, represión, penalización, liquidación, discusión, cobro, devolución y sanción (artículo 3 del Decreto 4048 de 2008⁵).

60. La DIAN también tiene la competencia de control y vigilancia sobre el cumplimiento del régimen cambiario en materia de importación y exportación de bienes y servicios, gastos asociados a las mismas, financiación en moneda extranjera de importaciones y exportaciones, y subfacturación y sobrefacturación de estas operaciones, y para su desarrollo, entre otras funciones, debe vigilar y controlar las operaciones derivadas del régimen cambiario que no sean competencia de otra entidad, así como vigilar y controlar las actividades de las personas que ejerzan de manera profesional la compra y venta de divisas. Igualmente, puede celebrar convenios con entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, orientadas a establecer alianzas estratégicas para combatir la evasión, el contrabando y la morosidad tributaria, aduanera y cambiaria.

61. Para el cumplimiento de sus funciones misionales, como son las de administrar y controlar el debido y efectivo cumplimiento de las obligaciones sustanciales tributarias, aduaneras y cambiarias, la DIAN ejerce, entre otras, la facultad de fiscalización e investigación, la cual está descrita en el artículo 684 del Estatuto Tributario. En virtud de esta potestad la DIAN puede, entre otras, verificar la exactitud de las declaraciones u otros informes, cuando lo considere necesario; adelantar las investigaciones que estime convenientes para establecer la ocurrencia de hechos generadores de obligaciones tributarias, no declarados; citar o requerir al contribuyente o a terceros para que rindan informes o contesten interrogatorios; exigir del contribuyente o terceros la presentación de documentos que registren sus operaciones cuando unos u otros estén obligados a llevar libros registrados; ordenar la exhibición y examen parcial de los libros, comprobantes y documentos, tanto del contribuyente como de terceros, legalmente obligados a

⁵ Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

llevar contabilidad; y, en general, efectuar todas las diligencias necesarias para la correcta y oportuna determinación de los impuestos, facilitando al contribuyente la aclaración de toda duda u omisión que conduzca a una correcta determinación.

62. De manera concreta, el artículo 631 del Estatuto Tributario establece que **el Director de Impuestos Nacionales** puede solicitar a las personas o entidades, contribuyentes y no contribuyentes, una o varias de las información que en esa norma se relacionan, con el fin de efectuar los estudios y cruces de información necesarios para el debido control de los tributos, así como de cumplir con otras funciones de su competencia, incluidas las relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones y compromisos consagrados en las convenciones y tratados tributarios suscritos por Colombia. Según el párrafo primero, **la solicitud de información se debe formular mediante resolución del Director de Impuestos Nacionales**, en la cual se establecen, de manera general, los grupos o sectores de personas o entidades que deben suministrar la información requerida para cada grupo o sector, los plazos para su entrega, que no podrán ser inferiores a dos (2) meses, y los lugares a donde deberá enviarse. Así mismo, la norma señala que la información a que se refiere el presente artículo, así como la establecida en los artículos 624, 625, 628 y 629 del Estatuto Tributario, deberá presentarse en medios magnéticos o cualquier otro medio electrónico para la transmisión de datos, cuyo contenido y características técnicas serán definidas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, por lo menos con dos meses de anterioridad al último día del año gravable anterior al cual se solicita la información.

63. Y es que, en materia tributaria, al lado de la obligación sustancial de pagar los impuestos, la ley prevé una serie de deberes y obligaciones formales, tanto para los sujetos pasivos de las obligaciones tributarias, como para terceros, entre ellas, presentar las declaraciones, registrarse en el RUT, presentar la información exógena, expedir facturas, etc.

64. Pues bien, la facultad del Director General de la DIAN prevista en el artículo 631 del Estatuto Tributario para requerir la información exógena y establecer los plazos para su presentación, hace parte de las funciones que se encuentran reguladas en el artículo 6 del Decreto 4048 de 2008⁶, especialmente las descritas en los numerales 12 y 22, que la propia Resolución 000027 del 25 de marzo de 2020 cita. Son ellas:

⁶ Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

“ARTÍCULO 6o. FUNCIONES DE LA DIRECCIÓN GENERAL. Son funciones de la Dirección General las siguientes:

[...]

12. *Impartir instrucciones de carácter general en materia tributaria, aduanera, de comercio exterior y de control cambiario, así como en materia de administración de los derechos de explotación y gastos de administración sobre los juegos de suerte y azar explotados por entidades públicas del nivel nacional, en lo de competencia de la DIAN.*

[...]

22. *Impartir instrucciones de carácter general sobre aspectos referentes a la planeación, dirección, organización, supervisión, control, información y comunicación institucional;*

[...]”

65. De acuerdo con las anteriores disposiciones, la Sala considera que el Director General de la UAE DIAN tiene competencia legal y reglamentaria para expedir la Resolución objeto de control, pues es de su resorte, en cumplimiento de sus funciones, requerir la información necesaria para la fiscalización de los tributos y cruces de información, así como establecer los plazos para su presentación.

66. Por otra parte, de la lectura de la Resolución examinada, se observa que el acto administrativo contiene los datos necesarios para su identificación, esto es, el número, la fecha, el nombre, cargo y firma de quien lo expide y las normas que lo facultan. También contiene la motivación y las disposiciones que se adoptan, es decir, cumple con las exigencias de validez formal para este tipo de decisiones administrativas.

Examen material de la Resolución 695 del 24 de marzo de 2020

67. Para la plenitud del presente estudio integral de legalidad, la Sala procederá a analizar la motivación y las disposiciones de la Resolución objeto de control para establecer su conexidad, congruencia y proporcionalidad con las normas que le sirvieron de fundamento, especialmente, el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, que declaró el Estado de Emergencia en todo el territorio nacional.

68. El artículo primero de la Resolución No. 000027 del 25 de marzo de 2020 modifica el artículo 45 de la Resolución 011004 del 29 de octubre de 2018, a su

vez modificado y adicionado por el artículo 15 de la Resolución 000008 del 31 de enero de 2020, que establecía los plazos para suministrar la información anual y anual con corte mensual a que se refieren los artículos 623⁷, 623-2 (sic)⁸, 623-3, 624⁹, 625¹⁰, 628¹¹, 629¹², 629-1¹³, 631¹⁴ y 631-3¹⁵ del Estatuto Tributario y los Títulos III¹⁶, IV¹⁷, Capítulos del 1 al 13 y 15 del Título V¹⁸, Capítulo 1, 3 y 4 del Título VI¹⁹, Capítulo 1 del Título VII²⁰ y Título VIII²¹ de la Resolución 011004. La ampliación del plazo previsto en el artículo 45 se evidencia en el siguiente cuadro²²:

GRANDES CONTRIBUYENTES:

PERSONAS JURÍDICAS Y NATURALES

Último dígito	Resolución 011004 de 29 de octubre de 2018, modificada y adicionada por el artículo 15 de la Resolución 000008 del 31 de enero de 2020	Resolución 000027 de 25 de marzo de 2020
0	28 de abril de 2020	15 de mayo de 2020
9	29 de abril de 2020	18 de mayo de 2020
8	30 de abril de 2020	19 de mayo de 2020
7	04 de mayo de 2020	20 de mayo de 2020
6	05 de mayo de 2020	21 de mayo de 2020
5	06 de mayo de 2020	22 de mayo de 2020
4	07 de mayo de 2020	26 de mayo de 2020
3	08 de mayo de 2020	27 de mayo de 2020
2	11 de mayo de 2020	28 de mayo de 2020
1	12 de mayo de 2020	29 de mayo de 2020

⁷ Información de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera.

⁸ Información por otras entidades de crédito.

⁹ Información de las Cámaras de Comercio

¹⁰ Información de las bolsas de valores.

¹¹ Límite de información a suministrar por los comisionistas de bolsa.

¹² Información de los Notarios.

¹³ Información de las personas o entidades que elaboran facturas o documentos equivalentes.

¹⁴ Para estudios y cruces de información y el cumplimiento de otras funciones.

¹⁵ Información para efectos de control tributario.

¹⁶ Información que deben reportar anualmente por períodos mensuales las entidades financieras.

¹⁷ Información que se debe reportar anualmente por las entidades financieras y otras entidades.

¹⁸ Información que debe ser reportada anualmente por las personas naturales y sus asimiladas, personas jurídicas y sus asimiladas, entes públicos, y demás entidades.

¹⁹ Información que deben reportar anualmente las demás entidades (cámaras de comercio, notarios y personas o empresas que elaboren facturas de venta o documentos equivalentes).

²⁰ Información solicitada en virtud del artículo 631-3 del estatuto tributario (ingresos y retenciones por rentas de trabajo y de pensiones).

²¹ Información solicitada en virtud de otras disposiciones.

²² Los cuadros que se insertan son tomados de la intervención de la apoderada de la DIAN en este proceso.

69. El Parágrafo 2 del mencionado artículo establece que la información de que trata el numeral 37.3 del artículo 37, correspondiente al Impuesto de Industria y

Último dígito	Resolución 011004 de 29 de octubre de 2018, modificada y adicionada por el artículo 15 de la Resolución 000008 del 31 de enero de 2020	Resolución 000027 de 25 de marzo de 2020
96 a 00	13 de mayo de 2020	01 de junio de 2020
91 a 95	14 de mayo de 2020	02 de junio de 2020
86 a 90	15 de mayo de 2020	03 de junio de 2020
81 a 85	18 de mayo de 2020	04 de junio de 2020
76 a 80	19 de mayo de 2020	05 de junio de 2020
71 a 75	20 de mayo de 2020	08 de junio de 2020
66 a 70	21 de mayo de 2020	09 de junio de 2020
61 a 65	22 de mayo de 2020	10 de junio de 2020
56 a 60	26 de mayo de 2020	11 de junio de 2020
51 a 55	27 de mayo de 2020	12 de junio de 2020
46 a 50	28 de mayo de 2020	16 de junio de 2020
41 a 45	29 de mayo de 2020	17 de junio de 2020
36 a 40	01 de junio de 2020	18 de junio de 2020
31 a 35	02 de junio de 2020	19 de junio de 2020
26 a 30	03 de junio de 2020	23 de junio de 2020
21 a 25	04 de junio de 2020	24 de junio de 2020
16 a 20	05 de junio de 2020	25 de junio de 2020
11 a 15	08 de junio de 2020	26 de junio de 2020
06 a 10	09 de junio de 2020	30 de junio de 2020
01 a 05	10 de junio de 2020	01 de julio de 2020

Comercio, deberá ser reportada a más tardar el último día hábil del mes de agosto de 2020.

70. El Parágrafo 3 ibídem, modifica la fecha de entrega de la información de que trata el numeral 37.4 del artículo 37 de la citada resolución, correspondiente a las resoluciones administrativas relacionadas con obligaciones tributarias del orden municipal o distrital del período correspondiente a los meses agosto – diciembre de 2019, así:

Periodo	Resolución 011004 de 29 de octubre de 2018, modificada y adicionada por el artículo 15 de la Resolución 000008 del 31 de enero de 2020	Resolución 000027 de 25 de marzo de 2020
Agosto-diciembre 2019	16 de abril de 2020	12 de junio de 2020

71. El artículo 2 adiciona un parágrafo transitorio al artículo 42 de la Resolución

000070 del 28 de octubre de 2019²³, para ampliar el plazo hasta: “a más tardar el último día hábil del mes de mayo de 2020”, así:

Sujetos pasivos	Periodo que reportar	Artículo 42 de la Resolución 000070 de 28 de octubre de 2019	Resolución 000027 de 25 de marzo de 2020
Entidades públicas o privadas que celebran convenios de cooperación y asistencia técnica con organismos internacionales	Mensual	Último día hábil del mes siguiente al periodo objeto de reporte	Solo para el corte de febrero y marzo de 2020 podrá ser entregado a más tardar el último día hábil del mes de mayo de 2020

72. El artículo 3 adiciona un párrafo transitorio al artículo 4 de la Resolución 9147 del 14 de agosto de 2006²⁴, así:

Sujetos pasivos	Periodo que reportar	Artículo 4 de la Resolución 9147 de 14 de agosto de 2006	Resolución 000027 de 25 de marzo de 2020
Intermediarios del Mercado Cambiario, los Titulares de Cuentas Corrientes de Compensación y los concesionarios de servicios de correos que presten servicios financieros de correos	Trimestral	En el mes de abril dependiendo del último dígito de Nit o cédula del obligado	Solo para el primer trimestre (enero, febrero y marzo) de 2020 podrá ser entregado a más tardar el último día hábil del mes de mayo de 2020

73. El artículo 4 adiciona un párrafo transitorio al artículo 4 de la Resolución 9148 del 14 de agosto de 2006²⁵, así:

Sujetos pasivos	Periodo que reportar	Artículo 4 de la Resolución 9148 de 14 de agosto de 2006	Resolución 000027 de 25 de marzo de 2020
Personas naturales y jurídicas que cuenten o no con un establecimiento de comercio abierto al público, autorizadas por la DIAN para realizar de manera profesional la compra y venta de divisas en efectivo y	Trimestral	En el mes de abril dependiendo el último dígito de Nit o cédula del obligado	Solo para el primer trimestre (enero, febrero y marzo) de 2020 podrá ser entregado a más tardar el último día hábil del mes de mayo de 2020

²³ Información a suministrar por las entidades públicas o privadas que celebren convenios de cooperación y asistencia técnica con organismos internacionales.

²⁴ Por medio de la cual se señala el contenido y se adoptan las características técnicas de la información cambiaria y de endeudamiento externo que debe ser presentada a la DIAN por los intermediarios del mercado cambiario, los concesionarios de servicios de correos que presten servicios financieros de correos y los titulares de cuentas corrientes de compensación y se fijan los plazos para su entrega.

²⁵ Por medio de la cual se señala el contenido, las características de la información que debe ser presentada a la DIAN, por parte de los profesionales de compra y venta de divisas en efectivo y cheques de viajero que realicen operaciones en zonas de frontera por montos inferiores a quinientos dólares de los Estados Unidos de América (USD500,00) o su equivalente en otras monedas y se fijan los plazos para su entrega.

cheques de viajero en zonas de frontera, que efectúen operaciones por montos inferiores a quinientos dólares de los Estados Unidos de América (USD 500), o su equivalente en otras monedas			
--	--	--	--

74. El artículo 5 adiciona un párrafo transitorio al artículo 4 de la Resolución 9149 del 14 de agosto de 2006²⁶, así:

Sujetos pasivos	Periodo que reportar	Artículo 4 de la Resolución 9149 de 14 de agosto de 2006	Resolución 000027 de 25 de marzo de 2020
Personas naturales o jurídicas residentes en el país, autorizadas por la DIAN para realizar de manera profesional la compra y venta de divisas en efectivo y cheques de viajero, como a las personas naturales que cuenten o no con un establecimiento de comercio abierto al público, autorizadas por la misma entidad para realizar de manera profesional la compra y venta de divisas en efectivo y cheques de viajero en zonas de frontera, que efectúen operaciones por montos iguales o superiores a quinientos dólares de los Estados Unidos de América (USD 500).	Trimestral	En el mes de abril dependiendo del último dígito de Nit o cédula del obligado	Solo para el primer trimestre (enero, febrero y marzo) de 2020 podrá ser entregado a más tardar el último día hábil del mes de mayo de 2020

75. Frente a la necesidad de esta medida, la Resolución objeto de control señala en sus considerandos:

“Que mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República y sus ministros declararon el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por un término de treinta (30) días, contados a partir de la vigencia de la norma enunciada, con el objeto de hacer frente a la problemática de salud pública originada por la propagación del Coronavirus COVID-19.

²⁶ Por medio de la cual se señala el contenido, se adoptan las características técnicas de la información que debe ser presentada a la DIAN, por parte de los profesionales de compra y venta de divisas en efectivo y cheques de viajero y se fijan los plazos para su entrega

Que en virtud de las instrucciones de emergencia sanitaria y de orden público proferidas mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 para prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-2019, se establecieron medidas de aislamiento obligatorio para todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo del 2020 hasta las cero horas (00:00) del día 13 de abril del 2020, exceptuando únicamente las actividades especificadas en el artículo 3 de la norma enunciada.

Que se han recibido comunicaciones por parte de los obligados a presentar la información exógena ante la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN, solicitando que, debido al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en el país y a las medidas de aislamiento obligatorio, es necesario establecer nuevas fechas de vencimiento para poder cumplir con la presentación de la información tributaria y cambiaria.

Que por las razones expuestas anteriormente, se requiere modificar los plazos de presentación del reporte de información exógena del año gravable 2019 de que trata el artículo 45 de Resolución 011004 del 29 de octubre de 2018, modificado y adicionado por el artículo 15 de la Resolución 000008 del 31 de enero de 2020, el reporte de información de que trata el artículo 2 y 42 de la Resolución 000070 del 28 de octubre de 2019, y los reportes de información cambiaria exigidos por los artículos 4 de las Resoluciones 9147, 9148 y 9149 de 2006.

Que la presente Resolución no fue objeto de la publicación de que tratan el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011 y el Decreto 1081 de 2015, modificado por el Decreto 270 de 2017, considerando que por la crisis generada por el COVID-19, en materia sanitaria y económica, se requieren las modificaciones a los plazos previamente establecidos, con anterioridad a las fechas en que los mismos empiezan a vencer en el mes de abril de año 2020, de manera que esta medida coadyuve a mitigar los impactos de la pandemia en el país”.

76. Para la Sala, la ampliación de los plazos, dispuesta en la Resolución objeto de control, para cumplir con la obligación de presentar a la DIAN la información exógena requerida por el Director, en diferentes actos administrativos, es evidentemente conexa y congruente con las causas que dieron origen al Estado de Emergencia y que se encuentran en la motivación del Decreto Legislativo 417 de 2020.

77. En efecto, en el Decreto de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Presidente de la República consideró que se debían analizar todas las medidas tributarias para efectos de permitir la reducción de la movilidad, la aglomeración y la congregación en los sitios públicos, al igual que “*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*”.

78. A juicio de la Sala, si bien la información que debe reportarse a la DIAN es en medios magnéticos, lo cierto es que para su preparación y para poderla poner en los términos técnicos que la entidad exige, se requiere de la labor directa de las personas y el acceso a la información que físicamente reposa en las diferentes entidades, sujetos o personas jurídicas obligadas a suministrarla. De esta manera y con el fin de contribuir o cumplir con la limitación a la movilidad de las personas, la medida adoptada por la DIAN de ampliar los términos resulta, más que conveniente, necesaria y sensata frente a los efectos perjudiciales de la crisis que afronta el País por la pandemia del COVID-19.

79. Las medidas de distanciamiento social y aislamiento recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, son un pilar fundamental para que el Decreto que declaró el Estado de Emergencia haya considerado que debía protegerse la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, y por ello se debían tomar medidas tendientes a flexibilizar la obligación de atención personalizada al usuario y permitir incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales. A juicio de la Sala, la medida de ampliación de términos para la presentación de la información exógena a la DIAN cumple, igualmente, con este propósito.

80. Ciertamente, la medida de ampliar los plazos para presentar la información exógena, adoptada por el Director de la DIAN, en la Resolución objeto de control, además que fue solicitada por los obligados a presentar la información, como consta en los considerandos del acto administrativo, está en consonancia con una situación calamitosa, o de crisis general, como la vivida en estos momentos en todo el territorio nacional, en los que se han visto afectados, de manera razonable, algunos derechos de los colombianos, como el de movilidad, pero que ha sido con el fin de no poner en riesgo otros que son intangibles, como la vida y la integridad personal (artículo 4 de la Ley 137 de 1994). De no tomarse esta medida las personas se verían forzadas, so pena de sanción, a movilizarse para buscar la información física que reposa en los archivos de los sujetos obligados y preparar técnicamente la información, no solo incumpliendo la medida de aislamiento obligatorio preventivo ordenado en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020²⁷, sino propiciando una mayor probabilidad de contagio del Virus.

²⁷ El Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 fue expedido por el Presidente de la República y con la firma de 13 de sus ministros, en virtud de lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Política, que consagra como función del Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa la de “conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere

81. Adicionalmente, a juicio de la Sala, la ampliación de los términos para presentar la información exógena por parte de los obligados, ante esta situación, es razonable de cara a la consecuencia que acarrearía de no cumplirse en los plazos que inicialmente se habían previsto, pues el artículo 651 del Estatuto Tributario consagra la “*sanción por no enviar información o enviarla con errores*” para las personas y entidades obligadas a suministrar información tributaria así como aquellas a quienes se les haya solicitado informaciones o pruebas, (i) que no la suministren; (ii) que no la suministren dentro del plazo establecido para ello o (iii) cuyo contenido presente errores o (iv) no corresponda a lo solicitado, estableciendo como sanción no solo, sendas multas²⁸, sino el desconocimiento de los costos, rentas exentas, deducciones, descuentos, pasivos, impuestos descontables y retenciones, según el caso, cuando la información requerida se refiera a estos conceptos.

82. Ahora bien, a juicio de la Sala, el carácter transitorio de la medida y el corto tiempo de ampliación de los plazos para presentar la información, como se mostró en los cuadros transcritos anteriormente, resulta razonable y proporcionado a la causa que le dio origen. La Sala considera que este aplazamiento no compromete de ninguna manera la labor de fiscalización que deba adelantar la DIAN, ni afecta su función misional de la administración de los tributos, como tampoco presenta una amenaza al orden público económico y fiscal del Estado, al cual coadyuva a proteger.

83. Ahora bien, frente a la intervención del ciudadano Eduardo Escobar, quien solicita que se ordene a la DIAN y el Ministerio de Hacienda que expidan otra resolución con un nuevo calendario para presentar la información exógena, pues en este momento es física y operativamente imposible dar cumplimiento a esta obligación en las fechas señaladas en la Resolución 00027 del 25 de marzo de 2020, la Sala considera que se trata de una petición que no corresponde a la

turbado”. Se trata de un decreto dictado por el Presidente en desarrollo de una función administrativa, como principal autoridad de policía en el territorio nacional, no es un decreto legislativo dictado en uso de las facultades previstas en el artículo 215 de la Constitución Política. La función prevista en el numeral 4 del artículo 189 de la Carta corresponde a una competencia normal del Presidente como suprema autoridad administrativa y es diferente a las facultades que esta autoridad tiene en virtud de los artículos 212 a 215 de la Constitución Política en caso de los estados de excepción.

²⁸ Una multa que no supere quince mil (15.000) UVT, la cual será fijada teniendo en cuenta los siguientes criterios: a) El cinco por ciento (5%) de las sumas respecto de las cuales no se suministró la información exigida; b) El cuatro por ciento (4%) de las sumas respecto de las cuales se suministró en forma errónea; c) El tres por ciento (3%) de las sumas respecto de las cuales se suministró de forma extemporánea; d) Cuando no sea posible establecer la base para tasarla o la información no tuviere cuantía, del medio por ciento (0.5%) de los ingresos netos. Si no existieren ingresos, del medio por ciento (0.5%) del patrimonio bruto del contribuyente o declarante, correspondiente al año inmediatamente anterior o última declaración del impuesto sobre la renta o de ingresos y patrimonio.

naturaleza y finalidad del control inmediato de legalidad, por lo tanto, sobre el punto no se hará ninguna consideración. En todo caso, se precisa que la DIAN, mediante Resoluciones 000046 del 07 de mayo de 2020 y 00053 del 28 de mayo de 2020, ha modificado los plazos de la presentación de la información, en atención a que la crisis no ha terminado.

84. Por todo lo anterior, la Sala considera, al igual que la señora Procuradora Segunda Delegada ante la Corporación y el apoderado judicial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que las medidas transitorias tomadas por el Director de la DIAN, mediante la Resolución 000027 del 25 de marzo de 2020, guardan conexidad, consonancia y proporcionalidad con las causas que dieron origen al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado, mediante el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, por el Presidente de la República, y que las disposiciones de la mencionada Resolución se encuentran conforme con el ordenamiento jurídico analizado en esta providencia, como así se declarará en la parte resolutive de la presente decisión.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 2, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO. DECLARAR que la **Resolución Número 000027 del 25 de marzo de 2020** expedida por el **Director General de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN** "*Por la cual se modifican los plazos definidos en el artículo 45 de Resolución 011004 del 29 de octubre de 2018, modificado y adicionado por el artículo 15 de la Resolución 000008 del 31 de enero de 2020; en el artículo 42 de la Resolución 000070 del 28 de octubre de 2019, y en el artículo 4 de las Resoluciones 9147, 9148 y 9149 de 2006, establecidos para la presentación de información tributaria y cambiaria ante la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN*", objeto del presente control inmediato de legalidad, se encuentra ajustada a la Constitución y a la Ley, en los términos de la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO. Reconocer personería a la abogada Tatiana Orozco Cuervo como apoderada de la UAE DIAN, en los términos y para los efectos del poder conferido.

TERCERO. Reconocer personería al abogado Mauricio Alberto Robayo León como apoderado del Ministerio Hacienda y Crédito Público, en los términos y para los efectos del poder conferido.

CUARTO. En firme esta decisión, **archivar el expediente.**

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

La anterior providencia se discutió y aprobó por la Sala en la sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)
CÉSAR PALOMINO CORTÉS

(Firmado electrónicamente)
MARTÍN GONZALO BERMÚDEZ MUÑOZ
Aclara voto

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA

(Firmado electrónicamente)
**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
SÁNCHEZ**
Salva voto

(Firmado electrónicamente)
HERNANDO SÁNCHEZ

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN NÚMERO 000027 DEL 25 DE MARZO DE 2020 DEL DIRECTOR GENERAL DE LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES DIAN- No es desarrollo de un decreto legislativo de estado de excepción

La resolución en comento [000027 del 25 de marzo de 2020] no fue expedida en desarrollo de un decreto legislativo dictado en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica que fue declarado mediante Decreto 417 de 2020, sino que obedece al desarrollo de una facultad legal ordinaria con la que cuenta el director de la DIAN. Si bien el sustento de la motivación de tal acto obedece al actual estado de emergencia, ello no quiere decir que sea el desarrollo de una medida extraordinaria adoptada en el estado de excepción. Luego, como el objeto del control inmediato de legalidad son 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, es posible advertir que, en este asunto, la resolución objeto de debate no es una medida dictada como desarrollo de un decreto legislativo, de modo que no es procedente el control inmediato de legalidad sobre la misma y así debió declararse.

CONSEJO DE ESTADO
SALA SEGUNDA ESPECIAL DE DECISIÓN

Expediente: 11001-03-15-000-2020-01169-00

Asunto: Control Inmediato de Legalidad de la Resolución Número 000027 del 25 de marzo de 2020 expedida por el director General de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN

SALVAMENTO DE VOTO

Con el respeto acostumbrado por la posición de la Sala, me permito salvar el voto en la decisión adoptada en sentencia del 4 de junio de 2020 mediante la cual se declaró que la resolución objeto del control inmediato de legalidad, se encontraba ajustada a la Constitución y la Ley.

Lo anterior en consideración a que, la Resolución Número 000027 del 25 de marzo de 2020 fue expedida por el Director General de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN en uso de sus facultades legales, en especial las consagradas en el artículo 6, numerales 12 y 22, del Decreto 4048 de 2008; el parágrafo 1 del artículo 631 del Estatuto Tributario, el inciso 2 del artículo 50 de la Resolución 011004 de 2018, modificado por el artículo 24 de la Resolución 000008 del 31 de enero de 2020, y el numeral 5 del artículo 9 del Decreto Ley 2245 de 2011.

Es decir, la resolución en comento no fue expedida en desarrollo de un decreto legislativo dictado en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica que fue declarado mediante Decreto 417 de 2020, sino que obedece al desarrollo de una facultad legal ordinaria con la que cuenta el director de la DIAN. Si bien el sustento de la motivación de tal acto obedece al actual estado de emergencia, ello no quiere decir que sea el desarrollo de una medida extraordinaria adoptada en el estado de excepción.

Luego, como el objeto del control inmediato de legalidad son 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, es posible advertir que, en este asunto, la resolución objeto de debate no es una medida dictada como desarrollo de un decreto legislativo, de modo que no es procedente el control inmediato de legalidad sobre la misma y así debió declararse.

En los anteriores términos dejo expuesto el salvamento de mi voto

Fecha ut supra

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado