

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER  
MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

Bucaramanga, tres (03) de junio de dos mil veinte (2020)

**AUTO AVOCA CONOCIMIENTO CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

<b>RADICADO:</b>	680012333000-2020-00524-00
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	INMEDIATO DE LEGALIDAD
<b>AUTORIDAD:</b>	MUNICIPIO DE GIRÓN
<b>ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL:</b>	DECRETO No 0054 de 28/05/2020
<b>TEMA:</b>	<i>“POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN LOS PLAZOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS Y FISCALES A CARGO DE LOS CONTRIBUYENTES, RESPONSABILIDADES Y DEMÁS OBLIGADOS, DE CONFORMIDAD CON LAS FACULTADES CONFERIDAS EN EL ARTÍCULO 7 DEL DECRETO PRESIDENCIAL 678 DE 2020”</i>

Procede la suscrita Magistrada Ponente a decidir si ordena iniciar proceso de única instancia de control inmediato de legalidad en el asunto de la referencia, previas las siguientes,

**CONSIDERACIONES:**

**1. Antecedentes.**

Mediante oficio de fecha 02 de junio del año que avanza (vía correo electrónico), el Alcalde del municipio de Girón, por conducto del Secretario Jurídico y Defensa Judicial, remitió al Tribunal Administrativo de Santander el **Decreto 0054 del 28 de mayo de 2020**, por medio del cual **“SE ESTABLECEN LOS PLAZOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS Y FISCALES A CARGO DE LOS CONTRIBUYENTES, RESPONSABILIDADES Y DEMÁS**



**OBLIGADOS, DE CONFORMIDAD CON LAS FACULTADES CONFERIDAS EN EL ARTÍCULO 7 DEL DECRETO PRESIDENCIAL 678 DE 2020**”, para que se ejerza el control inmediato de legalidad.

## 2. El acto objeto de control.

Se trata del Decreto 0054 del 28 de mayo de 2020, *“por medio de la cual se establecen los plazos para el cumplimiento de las obligaciones tributarias y fiscales a cargo de los contribuyentes, responsabilidades y demás obligados, de conformidad con las facultades conferidas en el artículo 7 del Decreto Presidencial 678 de 2020”*, expedido por el Alcalde del Municipio de Girón –S-, invocando el uso de las facultades conferidas por el Gobierno Nacional, en el Decreto Ley 678 de 2020.

## 3. Competencia.

De conformidad con los artículos 125 y 136, en concordancia con el numeral 1 del artículo 185 del CPACA, corresponde a la suscrita Magistrada Ponente del Tribunal Administrativo de Santander la sustanciación del presente asunto, en cuanto avocar o no su conocimiento.

## 4. Problema jurídico

Corresponde a la Magistrada Ponente determinar, *¿Si el Decreto 0054 del 28 de mayo de 2020* proferido por el Alcalde del Municipio de Girón -Santander, se dictó en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de Decreto Legislativo proferido por el Presidente de la República durante el Estado de Excepción de *“Emergencia Económica, Social y Ecológica”* que éste declaró en todo el territorio Nacional, mediante el **Decreto 637 del 06 de mayo de 2020**? En caso afirmativo, precisar *¿Si el mismo, está sometido al control inmediato de legalidad previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con el artículo 136 del CPACA?*

## 5. Tesis.

Si, el acto objeto de control de legalidad se profirió en desarrollo de Decreto Legislativo durante el Estado de Excepción de *“Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”* declarado por el Presidente de la República

mediante **Decreto 637 del 06 de mayo de 2020**; en consecuencia está sometido a control inmediato de legalidad, con fundamento en los argumentos que se pasan a exponer.

## 6. Marco Jurídico y jurisprudencial.

En nuestro Estado Social de Derecho, se distingue la separación y control de las ramas del poder público con mecanismos reglados por medio de los cuales, en situaciones excepcionales, se autoriza a una de las ramas, que de por sí no es la competente, a realizar funciones que, por regla general, le corresponde ejercer a otra y, por tratarse de asuntos inusuales, las normas establecen rigurosos mecanismos de control político-judicial (Congreso – Jueces).

Respecto del control judicial, el mismo es inmediato e integral y recae sobre:

- i) Los decretos que declaran el estado de excepción
- ii) Los decretos legislativos dictados durante los mismos y
- iii) Las medidas de carácter general administrativo dictadas en ejercicio de la función administrativa como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

Frente a los dos primeros, le corresponde a la Corte Constitucional, de acuerdo con el artículo 241.7 de la Constitución, decidir *definitivamente* sobre su constitucionalidad<sup>1</sup>. Para tal efecto, el gobierno debe enviarlos a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición, con el fin de que ésta decida si se ajustan a la Constitución Nacional.

Si el Gobierno faltare a dicho deber, la misma Corte avocará de oficio y en forma inmediata su conocimiento, razón por la cual el control se ha denominado también *control automático* (artículo 214.6 de la Constitución). Se trata, por ello, de una revisión *automática*, sustanciada en un proceso sumarísimo, por cuanto los términos ordinarios se reducen a una tercera parte<sup>2</sup>, e *integral*, en la medida en que

---

<sup>1</sup> La Constitución Política de 1991 regula tres estados de excepción: el estado de guerra exterior, el estado de conmoción interior y el estado de emergencia económica, social o ecológica, regulados, respectivamente, en los artículos 212, 213 y 215.

<sup>2</sup> Las especialidades en su tramitación están reguladas en los artículos 36 a 38 del Decreto 2067 del 4 de septiembre de 1991, por el cual se estatuye el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban sustanciarse ante la Corte Constitucional. Pese a la existencia de una Corte Constitucional, el sistema



el control ejercido lo es tanto por vicios de forma como por vicios materiales o de contenido, que utiliza como parámetro al respecto la totalidad de los preceptos constitucionales y las disposiciones de la Ley.

Para el control de las medidas señaladas en el numeral iii), lo ejerce la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan los actos; si se trata de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanan de autoridades del orden Nacional, conforme lo señala el artículo 136 del CPACA, en concordancia con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>3</sup>.

En el caso concreto, el marco normativo para el estudio del asunto estará delimitado por la Constitución Política, el artículo 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el artículo 27 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, los artículos 136 y 185 del CPACA y el **Decreto Declarativo** del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica No. **637 del 06 de mayo de 2020** y los **Decretos Legislativos** proferidos por el Presidente de la República hasta la fecha de expedición del acto objeto de control.

De igual manera, se tendrá en cuenta la sentencia C- 240 de 20054, en la que la H. Corte Constitucional precisó que, para tener como legislativo un Decreto dictado en desarrollo del Estado de Emergencia Económica y Social, debe cumplir con las condiciones presupuestales o de forma previstas en el artículo 215 Superior, que se resumen en las siguientes:

- i) Proferido *“por el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 C.P., en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto (...), que declaró la emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, y por el término que la misma dure*
- (ii) Ofrezca *“un conjunto de considerandos que pretenden dar cuenta de la necesidad, conexidad y pertinencia de las disposiciones en ella contenidas con la solución de los hechos que dieron lugar a la crisis que motivó el estado de excepción;*
- (iii) Firmado *“por el Presidente de la República y la totalidad de los ministros;*
- (iv) Promulgado *“dentro del término de vigencia del estado de emergencia...”*

---

colombiano de control de constitucionalidad es mixto, en la medida en que combina elementos del modelo difuso y del concentrado.

<sup>3</sup> Por medio de la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia



En reciente pronunciamiento, el H. Consejo de Estado<sup>4</sup>, sobre los requisitos de procedencia del Control Inmediato de Legalidad y en particular sobre cuáles son los actos administrativos que pueden ser enjuiciados a través de este medio de control, precisó:

“...el Consejo de Estado desde 1994 hasta la fecha, en más de 40 providencias, de manera reiterada y casi pacífica, ha interpretado taxativamente los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 y 185 de la Ley 1437 de 20054, para en términos generales señala, que son aquellos que de manera expresa desarrollen decretos legislativos.

De acuerdo con esta visión, que podríamos llamar taxativa, tradicional o formal, son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber: (i) que se trate de un acto de contenido general; ii) que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y iii) que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción...”

Sobre los Decretos Legislativos en el Estado de Emergencia previsto en el artículo 215 Superior, recordó el contenido de dicha disposición en la que se destaca que los mismos deben estar firmados por el Presidente y todos los ministros.

Aunado a lo anterior, ha precisado esa H. Corporación<sup>5</sup>: *“(...) cuando el artículo 136 del CPACA se refiere a actos generales que desarrollen decretos legislativos, debe entenderse por estos últimos a los decretos con fuerza de ley que expide el Gobierno Nacional al amparo del decreto que declara el estado de excepción, sin que en ellos se encuentre comprendido el mismo “decreto legislativo” que hace dicha declaratoria, pues el desarrollo inmediato de éste no se produce a través de actos administrativos generales”*. Así mismo, ha precisado:

*“(...) los actos que desarrollan la emergencia económica, social, y ecológica, declarada con fundamento en el artículo 215 de la C.P., son los decretos legislativos, cuya finalidad exclusiva es “conjurar la crisis” e “impedir la*

<sup>4</sup>Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No 10, Magistrada Ponente, Sandra Lisset Ibarra Vélez, 11 de mayo de 2020, radicado interno (2020-00944)

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA, Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López, treinta y uno (31) de marzo de dos mil veinte (2020) Radicación: 11001 0315 000 2020 00958 000.



*extensión de sus efectos” y que se deben referir “a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia”.*

*Por su parte, los actos que desarrollan las medidas de carácter legislativo excepcional (contenidas en decretos legislativos), dictadas al amparo de la declaratoria del estado de excepción, son actos expedidos en ejercicio de función administrativa. Su propósito es reglamentar estos decretos legislativos, y sobre ellos recae el control inmediato de legalidad, el cual se consideró pertinente en razón a que fueron dictados, no como expresión de una facultad administrativa ordinaria de reglamentación de leyes del Congreso de la República, sino para desarrollar actos dictados al amparo de una facultad legislativa excepcional ejercida por el Presidente de la República”.*

## 7. El caso concreto.

En el caso bajo estudio, el Alcalde del municipio de Girón -Santander, por conducto del Secretario Jurídico y Defensa Judicial, mediante oficio de fecha 03 de junio del año que avanza, remitió vía electrónica, copia del **Decreto 0054 expedido el 28 de mayo de 2020- objeto de control**, por fuera del término previsto en el artículo 136 del CPACA, esto es, las 48 horas siguientes a su expedición, sin embargo, dicha situación se debió al cierre extraordinario de la sede judicial; razón por la que, el Despacho Ponente analizará este asunto a petición del Alcalde Municipal y no de oficio como lo dispone el artículo 136 del CPACA.

Descendiendo al estudio del asunto y de la lectura del **Decreto 0054 de fecha 28 de mayo de 2020** se observa que, se trata de un acto de carácter general dictado en ejercicio de función administrativa y en desarrollo de Decreto Legislativo durante el estado de excepción de “*Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”, declarado por el Presidente de la República mediante el **Decreto 637 del 06 de mayo de 2020**, dado que uno de sus fundamentos es el **Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo de 2020** “*Por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020*”, Decreto expedido por el Presidente de la República con la firma de todos los Ministros y con fundamento en el artículo 215 Superior.



En efecto, a la anterior conclusión se llega de la simple lectura de los fundamentos y contenido del Decreto objeto de control inmediato de legalidad, que se pasan a relacionar en lo relevante:

Sobre sus fundamentos encontramos que se basó en los siguientes:

**i)** Mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional declaró el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, a fin de implementar las acciones pertinentes para hacer frente a la propagación del COVID19, **ii)** el municipio de Girón expidió el Decreto 000035 del 17 de marzo de 2020 por medio del cual declaró la calamidad pública en el municipio de Girón y adoptó medidas sanitarias y acciones preventivas, para evitar la propagación del virus COVID 19, **iii)** mediante Decreto 637 del 06 de mayo de 2020, declaró nuevamente 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 la norma en mención, **iv)** dentro del marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Gobierno Nacional mediante Decreto 678 del 20 de mayo de 2020, estableció medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, **v)** en el artículo 7 del Decreto 678 de 2020 “Recuperación de cartera a favor de entidades territoriales. Con el fin de que las entidades territoriales recuperen su cartera y generen mayor liquidez, así como la posibilidad de aliviar la situación económica de los deudores, los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados accederán a los siguientes beneficios en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago a la entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo: • Hasta el 31 de octubre de 2020 se pagará el 80% del capital sin intereses ni sanciones. • Entre el 1 de noviembre de 2020 y hasta el 31 diciembre se pagará el 90% del capital sin intereses ni sanciones. • Entre el 1 de enero de 2021 y hasta el 31 de mayo de 2021 se pagará el 100% del capital sin intereses ni sanciones”, **vi)** que, considerando que la emergencia sanitaria genera una afectación al empleo por la alteración al empleo por la alteración de diferentes actividades económicas de los comerciantes y empresarios que además afectará los ingresos de los habitantes y el cumplimiento de los compromisos previamente adquiridos, se hace necesario promover mecanismos que permitan mitigar los impactos económicos negativos, **vii)** que, si bien las entidades territoriales a través de las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, se encuentran facultadas para decidir sobre las cargas tributarias, ante la inmediatez con la que se requiere afrontar el impacto económico



negativo en los hogares más vulnerables, se hace necesario hacer uso de la facultad otorgada por el Gobierno Nacional en el artículo 7 del Decreto 678 de 2020, sin necesidad de acudir al Concejo Municipal.

El contenido del Decreto objeto de control inmediato de legalidad hace referencia a:

i) Se dispone en su **ARTÍCULO PRIMERO**: “*A partir de la sanción y publicación del presente Decreto, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 del Decreto 678 de 2020, los contribuyentes, agentes retenedores, autorretenedores y demás obligados accederán a los siguientes beneficios en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago a la entrada en vigencia del presente Decreto: Hasta el 31 de octubre de 2020 se pagará el 80% del capital sin intereses ni sanciones. • Entre el 1 de noviembre de 2020 y hasta el 31 diciembre de 2020 se pagará el 90% del capital, sin intereses, ni sanciones. • Entre el 1 de enero de 2021 y hasta el 31 de mayo de 2021 se pagará el 100% del capital sin intereses, ni sanciones.* **PARÁGRAFO 1:** *Las medidas adoptadas en el presente artículo se extienden a aquellas obligaciones que se encuentren en discusión en sede administrativa y judicial, y su aplicación dará lugar a la terminación de los respectivos procesos.* **PARÁGRAFO 2:** *Entiéndase como pago total de la obligación la presentación y el pago, de todas y cada una de las vigencias y/o periodos vencidos y adeudados, que se encuentren en mora, para acceder al beneficio anteriormente descrito. Los beneficios aquí estipulados solo aplicarán respecto de los pagos realizados desde la fecha de publicación del presente Decreto y hasta las fechas límites anteriormente mencionadas.* **PARÁGRAFO 3:** *Se entiende que el contribuyente, declarante, agente retenedor, agente autorretenedor, responsable, deudor solidario, deudor subsidiario o garante hace uso de lo reglado en el presente Decreto, cuando reclama la liquidación que contiene el beneficio y cancela en la entidad financiera autorizada y correspondiente, en las condiciones, tiempo y requisitos estipulados.* **PARÁGRAFO 4:** *El beneficio otorgado en el presente Decreto, solo aplica para los gravámenes y conceptos de propiedad del Municipio de Girón, entre los cuales tenemos el Impuesto Predial, Sobretasa Bomberil, Alumbrado Público, Industria y Comercio, Aviso y Tablero, sanciones, multas, Autorretención y Retención de Industria y Comercio, Avisos y Tableros, sanciones, multas, Autorretención y Retención de Industria y Comercio y demás obligaciones a cargo del contribuyente.* **PARÁGRAFO 5:** *Los contribuyentes que hubieren realizado acuerdos de pago, también podrán acogerse al beneficio del presente Decreto por el saldo de la deuda.* **PARÁGRAFO 6:** *Cualquier pago que efectúen los*





*contribuyentes, los responsables, en el tiempo comprendido de la sanción y publicación del presente Decreto, y la implementación de lo aquí dispuesto, no otorgará derecho a la devolución y/o compensación del mayor valor pagado.”, ii) Se dispone en su **ARTÍCULO SEGUNDO**: “Remítase a través de la Secretaria Jurídica y de Defensa Judicial, al Despacho Judicial competente a fin de que se realice control de legalidad inmediato de que habla el artículo 136 del CPACA.”, iii) Se dispone en su **ARTÍCULO TERCERO**: “El presente Decreto rige a partir de su sanción y publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias”.*

En consecuencia y por reunir los requisitos legales, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER,

#### **ORDENA:**

**PRIMERO: AVOCAR CONOCIMIENTO** para conocer en única instancia, la solicitud de control inmediato de legalidad del **Decreto 0054 expedido el 28 de mayo de 2020**, por el Alcalde del Municipio de Girón-Santander, de conformidad con lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con los artículos 136 y 185 del CPACA.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** este auto, personalmente a través de los medios electrónicos, al Representante Legal y/o a quien haga sus veces del municipio de Girón-Santander de conformidad con los artículos 185 y 186 del CPACA.

**TERCERO: CORRER TRASLADO** por el término de diez (10) días al Representante Legal y/o a quien haga sus veces, del Municipio de Girón-Santander, contados a partir de la notificación del presente auto, para que se pronuncie sobre la legalidad del **Decreto 0054 expedido el 28 de mayo de 2020**.

**CUARTO:** Solicitar a la Alcaldía Municipal de Girón-Santander, para que dentro de los TRES (3) días siguientes al recibo de la respectiva comunicación, envíe al correo institucional [des04tastd@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:des04tastd@cendoj.ramajudicial.gov.co), copia íntegra y auténtica de los antecedentes administrativos y demás fundamentos que estime pertinentes del **Decreto 0054 expedido el 28 de mayo de 2020**.



**QUINTO:** NOTIFICAR este auto, personalmente a través de los medios electrónicos, a la representante del Ministerio Público de conformidad con lo dispuesto en los artículos 171 y 185 del CPACA

**SEXTO: FIJAR**, por intermedio de la Secretaría de esta Corporación, a través de los medios electrónicos pertinentes el AVISO,<sup>6</sup> sobre la existencia del proceso de la referencia, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano (a) podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo citado, al correo electrónico institucional [des04tastd@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:des04tastd@cendoj.ramajudicial.gov.co). Adicionalmente, PUBLICÁSE el aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o en el que disponga el Consejo Superior de la Judicatura, de conformidad con lo previsto en los artículos 185 y 186 de la Ley 1437 de 20054.

**SÉPTIMO:** INVÍTASE a través de la Secretaría de esta Corporación a la UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER –UIS y a las UNIVERSIDADES PRIVADAS de la región que cuenten con la Facultad de Derecho, a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del término de tres (3) días siguientes al recibo del correo electrónico; escrito que deberán remitir al correo institucional [des04tastd@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:des04tastd@cendoj.ramajudicial.gov.co). A la invitación, se remitirá copia del acto objeto de control inmediato de legalidad así como los antecedentes y demás documentos que se hubiesen remitido.

**OCTAVO:** No se dispone el decreto de otras pruebas diferentes a la solicitud de antecedentes administrativos y demás documentos que estime pertinentes el alcalde municipal, por tratarse de un asunto de puro derecho, susceptible de ser resuelto con la confrontación del acto y las normas en que debía fundarse.

**NOVENO:** Expirado el término de publicación del aviso, de inmediato la Secretaría, previas las constancias respectivas en el expediente, y sin auto previo, remitirá el expediente por medio electrónico a la representante del Ministerio Público, para que

---

<sup>6</sup> Numeral 2 del artículo 185 del CPACA



dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto, el cual será presentado por escrito y a través del correo institucional [des04tastd@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:des04tastd@cendoj.ramajudicial.gov.co).

**DÉCIMO:** Cumplido lo anterior y sin previo auto que lo ordene, la Secretaría pasará de inmediato el expediente al Despacho de la Magistrada Ponente, con las constancias secretariales correspondientes y, dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada, se registrará el proyecto de fallo para que la Sala Plena adopte la decisión que en derecho corresponda, dentro de los veinte (20) días siguientes; salvo que medie otro asunto que goce de prelación constitucional.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

***APROBADO DIGITALMENTE***  
**CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE**  
**Magistrada Ponente**