



Bucaramanga, cinco (05) de octubre de dos mil veinte (2020)

Tribunal	ADMINISTRATIVO DE SANTANDER
Magistrado Ponente	MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO
Medio de control	INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicado	680012333000-2020-00527-00
Providencia	SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA
Acto Objeto de Control	Decreto núm. 0140 (29 de mayo de 2020) proferido por el alcalde distrital de Barrancabermeja (Santander) <i>“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL DECRETO LEGISLATIVO 678 DE 2020, EXPEDIDO POR EL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, EN EL DISTRITO ESPECIAL PORTUARIO, BIODIVERSO, INDUSTRIAL Y TURÍSTICO DE BARRANCABERMEJA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”</i>
Notificaciones Electrónicas	<ul style="list-style-type: none">- MUNICIPIO DE BARRANCABERMEJA: defensajudicial@barrancabermeja.gov.co- UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER - UIS: jacevedo@uis.edu.co; notjudiciales@uis.edu.co- UNIVERSIDAD COOPERATIVA DE COLOMBIA: reinaldo.amaya@ucc.edu.co- MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO: notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co- MINISTERIO PÚBLICO: dfmillan@procuraduria.gov.co

Procede la Sala Plena a proferir Sentencia de Única Instancia dentro del medio de control de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹ y los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011².

I.- ACTO OBJETO DE CONTROL

El Decreto núm. 0140 (29 de mayo de 2020) proferido por el alcalde distrital de Barrancabermeja (Santander) *“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL DECRETO LEGISLATIVO 678 DE 2020, EXPEDIDO POR EL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, EN EL DISTRITO ESPECIAL PORTUARIO, BIODIVERSO, INDUSTRIAL Y TURÍSTICO DE BARRANCABERMEJA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, tiene como fundamento la Resolución 385 de 2020 proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social, el Decreto 637 de 2020, el Decreto Legislativo 678 de 2020, entre otras normas, asimismo a continuación, se transcribe la integridad de la parte resolutive del texto:

¹ Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia.

² Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

“ARTÍCULO PRIMERO: Adoptar en el Distrito de Barrancabermeja la medida a la que se refiere el artículo 6 del Decreto Legislativo No. 678 de 2020, en los siguientes términos:

a) Los contribuyentes del impuesto de Industria y Comercio y complementarios del año 2019 del Distrito de Barrancabermeja, que a la fecha de expedición del presente Decreto adeuden su liquidación privada o no hayan presentado su declaración privada; podrán mediante acuerdo de pago diferir hasta en doce (12) cuotas mensuales, y sin intereses el valor a pagar, teniendo como última cuota la correspondiente al mes de junio de 2021.

b) Los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado del año 2020 del Distrito de Barrancabermeja, que a la fecha de expedición del presente Decreto adeuden su liquidación oficial; podrán mediante acuerdo de pago diferir hasta en doce (12) cuotas mensuales, y sin intereses el valor a pagar, teniendo como última cuota la correspondiente al mes de junio de 2021.

c) Los contribuyentes del Impuesto del Alumbrado público del año 2020 del Distrito de Barrancabermeja, que a la fecha de expedición del presente Decreto adeuden su liquidación; podrán mediante acuerdo de pago diferir hasta en doce (12) cuotas mensuales, y sin intereses el valor a pagar, teniendo como última cuota la correspondiente al mes de junio de 2021.

d) Las personas naturales o jurídicas que a la fecha de expedición del presente Decreto adeuden sumas de dinero al Distrito de Barrancabermeja, por concepto de multas impuestas en el año 2020, tales como: sanciones ordenadas por las Secretarías del Distrito de Barrancabermeja, diferentes a la Secretaría de Hacienda, podrán mediante acuerdo de pago diferir hasta en doce (12) cuotas mensuales, y sin intereses el valor a pagar, teniendo como última cuota la correspondiente al mes de junio de 2021.

PARÁGRAFO: Los acuerdos de pago a los que se refiere este artículo se podrá pactar a un número de cuotas inferiores a doce (12).

ARTÍCULO SEGUNDO. Adoptar en el Distrito de Barrancabermeja la medida a la que se refiere el artículo 7º del Decreto Legislativo No. 678 de 2020, en los siguientes términos:

a) Los contribuyentes del impuesto de Industria y Comercio y complementarios del Distrito de Barrancabermeja, que a la fecha de expedición del presente Decreto, adeuden la vigencia del año 2018 y años anteriores a este, su liquidación privada o no hayan presentado su declaración privada, podrán acceder a los siguientes beneficios para la cancelación de sus acreencias:

- 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.

Para poder acogerse al presente beneficio, el contribuyente debe estar a paz y salvo con el impuesto de industria y comercio del año 2019 o haber realizado un acuerdo de pago de que trata el artículo primero literal a) del presente Decreto. Los contribuyentes del impuesto de industria y comercio

b) los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado del Distrito de Barrancabermeja que a la fecha de expedición del presente Decreto, adeuden su liquidación oficial del año 2019 y vigencias anteriores a éste podrán acceder a los siguientes beneficios para la cancelación de sus acreencias:

- Hasta el 31 de octubre de 2020 se pagará el 80% del capital sin intereses ni sanciones.

Control Inmediato de Legalidad
Expediente No. 680012333000-2020-00527-00
Sentencia de Única Instancia

- 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.

Para poder acogerse al presente beneficio, el contribuyente debe estar a paz y salvo con el Impuesto predial del año 2020 o haber realizado un acuerdo de pago de que trata el artículo primero literal b) del presente Decreto.

El beneficio no aplica para la sobretasa ambiental, que se liquida en el impuesto predial unificado.

c) Los contribuyentes del Impuesto del Alumbrado público del Distrito de Barrancabermeja, que a la fecha de expedición del presente Decreto adeuden su liquidación del año 2019 y vigencias anteriores a este; podrán acceder a los siguientes beneficios para la cancelación de sus acreencias:

- 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.

Para poder acogerse al presente beneficio, el contribuyente debe estar a paz y salvo con el impuesto de alumbrado público del año 2020 o haber realizado un acuerdo de pago de que trata el artículo primero literal c) del presente Decreto.

d) Las personas naturales o jurídicas que a la fecha de expedición del presente Decreto adeuden sumas de dinero al Distrito de Barrancabermeja, por concepto de multas impuestas en el año 2019 y años anteriores a este, tales como: sanciones ordenadas por la Procuraduría General de la Nación, las Secretarías del Distrito de Barrancabermeja diferentes a la Secretaría de Hacienda, podrán acceder a los siguientes beneficios para la cancelación de sus acreencias:

- Hasta el 31 de octubre de 2020 se pagará el 60% del capital sin intereses.
- Entre el 1 de noviembre de 2020 y hasta el 31 diciembre se pagará el 90% del capital sin intereses.
- Entre el 1 de enero de 2021 y hasta el 31 de mayo de 2021 se pagará el 100% del capital sin intereses.

Para poder acogerse al presente beneficio, el destinatario de la sanción debe estar a paz y salvo con el pago de multas impuestas en el año 2020 o haber realizado un acuerdo de pago de que trata el artículo primero literal d) del presente Decreto.

PARÁGRAFO: 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. Salvo las derivadas de sanciones impuestas por la Secretaría de Hacienda del Distrito de Barrancabermeja en consonancia con lo previsto en el literal d) del presente artículo.

ARTÍCULO TERCERO. Establézcanse las fechas y los incentivos para el pago del IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO en el Distrito de Barrancabermeja para la vigencia 2020, así:

Los contribuyentes que cancelen la totalidad del IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO correspondiente a la vigencia fiscal 2020, hasta el 18 de diciembre de 2020, obtendrán un descuento del 10%.

PARÁGRAFO: Solo se tendrán en cuenta para el referenciado incentivo, los pagos que se realicen hasta el 28 de diciembre de 2020 dentro de la jornada ordinaria y/o normal de las entidades recaudadoras financieras.

ARTICULO CUARTO. El plazo para presentar y pagar la declaración del impuesto de Industria y Comercio y complementarios del año gravable 2019 es el siguiente:

Rama Judicial del Poder Público
Consejo Superior de la Judicatura
Consejo de Estado
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de Santander

<i>Último Dígito</i>	<i>Presentación y pago hasta</i>
1	08 de octubre de 2020
2	09 de octubre de 2020
3	13 de octubre de 2020
4	14 de octubre de 2020
5	15 de octubre de 2020
6	16 de octubre de 2020
7	19 de octubre de 2020
8	20 de octubre de 2020
9	21 de octubre de 2020
0	22 de octubre de 2020

ARTÍCULO QUINTO. *El presente Decreto deja sin efectos el artículo 10 del Decreto Distrital No. 086 de 2020 y el artículo 10 del Decreto Distrital 087 de 2020.”*

II.- EL TRÁMITE

Se avocó conocimiento por medio de auto del 8 de junio de 2020 y ordenó: (i) la fijación en lista por el término de diez (10) días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del Decreto núm. 0140 (29 de mayo de 2020) proferido por el alcalde distrital de Barrancabermeja (Santander) (ii) pedir antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión, (iii) invitar a entidades públicas y universidades a presentar su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del término de cinco (5) días, y (iv) corrió traslado a la Procuradora 17 Judicial II para Asuntos Administrativos, con el fin de que rindiera concepto.

III.- INTERVENCIONES

1. Universidad Industrial de Santander - UIS

Los integrantes del grupo de litigio estratégico de la escuela de derecho y ciencia política refieren que de acuerdo con las consideraciones indicadas en el decreto 0140 de 2020, subraya la competencia de esta corporación para aplicar el control inmediato de legalidad como un pilar fundamental del Estado Social de Derecho y, que el control de legalidad debe fungir como garantía de los derechos constitucionales que se puedan ver afectados por las actuaciones de la administración. Pone de presente que la adopción del protocolo de bioseguridad que tiene como objetivo contener la propagación del virus Covid-19 fue analizada bajo los postulados de proporcionalidad y razonabilidad y se

estableció que se trata de una medida proporcional y necesaria, toda vez impone acciones procedentes y justas para empleadores, agencias de riesgos profesionales y trabajadores o contratistas en materia de medidas de seguridad que permitan el ejercicio del derecho al trabajo de forma responsable y dirigida a la conservación de la salud y la no propagación del virus, y por ello solicita al despacho se pronuncie declarando ajustado a derecho el Decreto 140 de 2020 de Barrancabermeja.

2. Universidad Cooperativa de Colombia

El coordinador del consultorio jurídico y centro de conciliación de la facultad de derecho señala que, la sustentación del Decreto esta relaciona con el desarrollo del Decreto Legislativo 678 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, y motivada en el cumplimiento de la ley. Por tanto, es importante mencionar que se han respetado los presupuestos legales que la normatividad establece para llegar un correcto análisis del control inmediato de legalidad.

Anota que, es evidente que su objetivo principal es cumplir con el protocolo de bioseguridad estableciendo un plazo para el pago de impuestos cumpliendo con las normas de seguridad establecidas por el Gobierno Nacional, es el lapso para efectuar el pago de impuesto siendo posterior al inicialmente establecido. Por tal razón, el Decreto No. 0140 del 29 de mayo de 2020 expedido por el acalde del Municipio de Barrancabermeja, debe declararse ajustado al derecho, toda vez que, cumple con la normatividad y los presupuestos establecidos para el medio de control inmediato de legalidad.

3. Ministerio de Justicia y del Derecho

La directora de desarrollo del derecho y del ordenamiento jurídico indica que el Ministerio no es el llamado a rendir concepto ante el medio de control inmediato de legalidad sobre los actos expedidos en el estado de emergencia por los gobernadores y alcaldes, ya que sus competencias están asignadas en los artículos 18.7 y 19.5 del Decreto Ley 2893 de 2011, y que es al Ministerio del

Interior a quien le corresponde velar por el cumplimiento de las competencias de las entidades territoriales, que los actos y ordenes que emitan las autoridades departamentales, distritales y municipales deberán ser comunicados de manera inmediata al Ministerio del Interior. Por lo anterior, concluye que las normas sujetas a control automático adoptadas en materia tributaria, financiera y presupuestal por el distrito de Barrancabermeja durante el estado de emergencia, no hacen referencia a temas del sector justicia en particular y tales actos debieron ser comunicados y coordinados con el Ministerio del Interior, en virtud de lo cual esa entidad se abstiene de intervenir dentro del proceso.

IV.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Procuradora 17 Judicial II para Asuntos Administrativos adscrita al Despacho refiere que, tales alivios tributarios están previstos en el ordenamiento jurídico como soluciones susceptibles de ser adoptadas por las administraciones territoriales, incluso en épocas de normalidad, razón por la cual, solicita al Magistrado Ponente y a los demás integrantes de la Sala que se declare improcedente el medio de control inmediato de legalidad respecto del Decreto 140 del 29 de mayo de 2020 del Alcalde del Distrito de Barrancabermeja, como quiera que las medidas generales allí adoptadas no implicaron el ejercicio de un poder extraordinario del Estado o una facultad excepcional del Gobierno que supere las facultades administrativas ordinarias, sino que fueron resultado del ejercicio de determinadas competencias ordinarias (tributarias, según Ley 788 de 2002 y el Estatuto Tributario Municipal), propias de las instituciones jurídicas del estado de normalidad, aunque susceptibles de aplicarse en el escenario de los estados de excepción.

V.- CONSIDERACIONES

1. Competencia de la Sala Plena

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, el artículo 136, el numeral 14 del artículo 151 y el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, le corresponde a esta Corporación en Sala Plena el estudio del control inmediato de legalidad - de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y

como desarrollo de los decretos legislativos, que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales de su jurisdicción –

2. Problema jurídico

De conformidad con los antecedentes y las consideraciones expuestas le corresponde a la Sala Plena de esta Corporación determinar: ¿Si Decreto núm. 0140 (29 de mayo de 2020)³ proferido por el alcalde distrital de Barrancabermeja - Santander, se encuentra ajustado al régimen jurídico de los estados de excepción, conformado por normas convencionales, los artículos 214 y 215 de la Constitución Política de Colombia, la Ley Estatutaria 137 de 1994 y el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020⁴, por medio del cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ambiental, y las normas que lo desarrollan?

Tesis de la Sala Plena: Sí, en razón a que el Decreto núm. 0140 (29 de mayo de 2020) proferido por el alcalde distrital de Barrancabermeja - Santander, cumple los requisitos de procedencia para ser sometido al medio de control Inmediato de Legalidad, debido a que fue expedido por autoridad administrativa y las medidas adoptadas son en desarrollo del **Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo de 2020**⁵, las cuales guardan conexidad, consonancia y proporcionalidad directa con el Estado de Excepción de “*Emergencia Económica, Social y Ecológica*”, declarado en virtud del artículo 215 de la Constitución Política y por medio del **Decreto 637 del 6 de mayo de 2020**. De este modo, se encuentra ajustado materialmente a los presupuestos jurídicos del Estado de excepción y la Ley Estatutaria 137 de 1994. Resaltándose que, para la fecha de esta providencia la Corte Constitucional por medio del comunicado No. 33 del 12 y 13 de agosto de 2020, dio a conocer el sentido de la **Sentencia C-307 de 2020** declarando exequible el

³ “POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL DECRETO LEGISLATIVO 678 DE 2020, EXPEDIDO POR EL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, EN EL DISTRITO ESPECIAL PORTUARIO, BIODIVERSO, INDUSTRIAL Y TURÍSTICO DE BARRANCABERMEJA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

⁴ 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.

⁵ 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. La Corte Constitucional a través de auto del 29 de mayo de 2020 avocó su revisión de constitucionalidad. Ref.: Expediente RE-312.

Decreto 637 de 2020, haciendo transito así a Cosa Juzgada Constitucional esta norma que estableció el segundo Estado de Emergencia.

3. Marco Normativo y Jurisprudencial

3.1 Naturaleza y procedencia del control inmediato de legalidad

La Constitución Política de Colombia al establecer los estados de excepción (artículos 212, 213 y 215), determinó diferentes mecanismos de control tanto políticos como jurídicos a los cuales debe someterse las decisiones que los declaran, los desarrollan (decretos legislativos) y las medidas generales dictadas ejercicio de la función administrativa y con fundamento en los mismos, siendo la finalidad de esos controles la verificación formal y material del cumplimiento de los parámetros establecidos en la norma superior y la Ley estatutaria para su ejercicio.

En ese sentido, el control inmediato de legalidad está previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, siendo un mecanismo de control constitucional y legal sobre los decretos expedidos por el gobierno en desarrollo de decretos legislativos, producto de la **declaratoria de los estados de excepción** en cualesquiera de sus modalidades. La citada norma, le atribuyó la competencia del **control de legalidad** a la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan los decretos, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado, si emanaren de autoridades nacionales, revistiéndolo por tanto de un carácter jurisdiccional, regla que fue nuevamente reproducida en el artículo 136 y en el numeral 14 del artículo 151, en concordancia con el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

Así las cosas, la Jurisprudencia del Consejo de Estado⁶ ha señalado que, en cuanto a su procedencia, la letra del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 establece que son tres los presupuestos requeridos para que sea viable el control inmediato de legalidad. *En primer lugar*, debe tratarse de un acto de contenido general; *en segundo*, que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa; y, *en tercero*, que tenga como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.

⁶ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia 2011-01127 de julio 8 de 2014. Consejero Ponente Danilo Rojas Betancourth. Rad. núm.: 11001031500020110112700(CA)

Por consiguiente, el control inmediato de legalidad es *inmediato e integral* y se ejerce frente a: “(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”. Al respecto de los dos primeros incisos i) y ii), le corresponden a la Corte Constitucional, de acuerdo con el numeral 7 del artículo 241 de la Constitución Política, decidir *definitivamente* sobre su constitucionalidad⁷, asimismo, para el control de las medidas señaladas en el inciso 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.

Igualmente, en la sentencia del 31 de mayo de 2011⁸, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado explicó los presupuestos de procedibilidad del control inmediato de legalidad y sus rasgos característicos:

«La Sala Plena ha tenido oportunidad de referirse a los alcances del control automático de juridicidad practicado por el Consejo de Estado respecto de los decretos proferidos por el Gobierno Nacional como desarrollo de los decretos legislativos que se dictan durante los estados de excepción. Ha señalado la jurisprudencia, como rasgos característicos del control inmediato de legalidad, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y "su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos". Así, en sentencia de 20 de octubre de 2009, la Sala indicó lo siguiente:

(...)

En la anotada dirección y con el fin de esquematizar los presupuestos de procedibilidad del aludido control inmediato de legalidad, la jurisprudencia de esta Sala ha precisado lo siguiente:

*"De acuerdo con esta regla son **tres los presupuestos** requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber:*

- 1. Que se trate de un acto de contenido general.***
- 2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y***
- 3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción».** (Negrilla para la ocasión)-*

⁷ La Constitución Política de Colombia 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.

⁸ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 31 de mayo de 2011, CP Gerardo Arenas Monsalve, expediente con radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA).

Sobre el particular, se resalta que estos presupuestos de procedencia del control inmediato de legalidad y su alcance fueron nuevamente reiterado por el Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 10, Magistrada Ponente, Sandra Lisset Ibarra Vélez, 11 de mayo de 2020, radicado interno (2020-00944). Del mismo modo, este control inmediato de legalidad ha sido caracterizado por la jurisprudencia del Consejo de Estado⁹, así:

*“(i) Su carácter **jurisdiccional**, habida cuenta de que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, de suerte que la naturaleza jurídica de la decisión mediante la cual se resuelve el asunto es una sentencia y los efectos propios de este tipo de providencias serán los que se produzcan en virtud de la decisión que adopte la Jurisdicción acerca de la legalidad del acto controlado;*

*(ii) Su **integralidad**, en la medida en que los actos enjuiciados “deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico”¹⁰ y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye*

“... la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de “conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos””;

*(iii) Su **autonomía**, consistente en que resulta “posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan”; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelante el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo.*

*(iv) Su **inmediatez o automaticidad**, reflejada en el deber legal impuesto a las autoridades que expidan el correspondiente acto administrativo para efecto de que lo remitan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo “dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición”—artículo 20 de la Ley 137 de 1994—; en relación con esta particularidad del mecanismo de control judicial aludido, recientemente la Sala señaló que*

“el control es automático, o como lo dice el art. 20 de la ley 137: “inmediato”, porque tan pronto se expide la norma el Gobierno debe remitirlo a esta

⁹ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 31 de mayo de 2011, CP Gerardo Arenas Monsalve, expediente con radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA).

¹⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 3 de mayo de 1999; Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque; Radicación número: CA- 011.

Control Inmediato de Legalidad
Expediente No. 680012333000-2020-00527-00
Sentencia de Única Instancia

jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente. Ahora, esta clase de control tiene las siguientes características:

i) No impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos.

ii) No es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, ya que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad. En tal sentido, la condición para que pueda controlarse es que se haya expedido, no que esté produciendo efectos.

iii) También es automático o inmediato porque no se requiere de una demanda de nulidad para que la jurisdicción asuma el control. Por el contrario, la jurisdicción aprehende el acto, para controlarlo, aún contra la voluntad de quien lo expide, y sin limitación en cuanto a la legitimación por activa o por pasiva, ya que quien ordena hacer el control es la ley misma, no una demanda formal”¹¹.

*(v) Su **oficiosidad**, consistente en que, si la entidad autora del acto incumple con el precitado deber de envío del mismo a esta Jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento de las decisiones respectivas de forma oficiosa “o, incluso, como resultado del ejercicio del derecho constitucional de petición formulado ante él por cualquier persona”;*

*(vi) El tránsito a **cosa juzgada relativa** que, en línea de principio y según lo que defina el juez competente en cada caso concreto, deberá predicarse de la sentencia mediante la cual se resuelve el fondo del asunto; ello habida consideración de que si bien el control automático o “inmediato” en cuestión, según se ha explicado, tiene por objeto establecer la conformidad del acto examinado para “con el resto del ordenamiento jurídico”, razones tanto de índole pragmático —la práctica imposibilidad para el juez administrativo, por erudito y versado que pueda catalogársele, de llevar a cabo una confrontación real, efectiva y razonada del acto administrativo fiscalizado con todo precepto existente de rango constitucional o legal, (...) como de contenido estrictamente jurídico, justifican que el Juez de lo Contencioso Administrativo ejerza la facultad que, sin lugar a la menor hesitación, le concierne, consistente en fijar, en cada caso, los efectos de sus pronunciamientos, en claro paralelismo con la competencia que en esta materia ha conceptualizado la Corte Constitucional a fin de precisar los efectos de sus proveídos, en desarrollo de postulados constitucionales cuya operatividad, tratándose de las decisiones proferidas por el juez administrativo, no ofrece mayor discusión. (...)*

*(vii) Como corolario de lo anterior, la última de las características del control judicial inmediato de legalidad en comento la constituye su **compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios** a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos” (Negrilla fuera de texto original).*

Cabe destacar que, estas características del control inmediato de legalidad han sido precisadas recientemente por el Consejo de Estado, Sala 11 Especial de Decisión, Magistrada Ponente, Stella Jeannette Carvajal Basto, en providencia de fecha 22 de abril de 2020, radicación número: 11001-03-15-000-2020-01163-00(CA)A, a saber:

¹¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 16 de junio de 2009; Consejero Ponente: Enrique Gil Botero; Ref.: 11001-03-15-000-2009-00305-00.

*“(i) **su carácter jurisdiccional**: por lo tanto, la naturaleza del acto que lo decide es una sentencia; (ii) **es inmediato y automático** porque una vez se expide el reglamento por el Gobierno Nacional se debe remitir para ejercer el examen, por lo que no requiere de una demanda formal. De igual forma, ha precisado que la norma debe ejecutarse inmediatamente, pues hasta tanto no se anule, goza de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos y no requiere su publicación en el diario o gaceta oficial para que proceda el control; (iii) **es oficioso**, porque de incumplirse con el deber de envío a esta jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento; (iv) **es autónomo** porque el control se puede realizar antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio y de los decretos legislativos que lo desarrollan; (v) **hace tránsito a cosa juzgada relativa** porque el juez contencioso administrativo, en cada caso, tiene la facultad de fijar los efectos de su pronunciamiento; (vi) **el control es integral** dado que es un control oficioso, en el que el juez contencioso administrativo asume el control completo de la norma (competencia para expedir el acto, cumplimiento de requisitos de fondo y forma, conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación y la proporcionalidad) y (vii) **es compatible y/o coexistente** con los cauces procesales ordinarios, por lo que puede ejercerse la acción pública de nulidad contra los actos administrativos que se adopten en desarrollo de los derechos legislativos”.*

Así mismo, la Ley 137 de 1994¹², es clara en prescribir dentro del **control material o de fondo** que las facultades a que se refiere esa norma no pueden ser utilizadas siempre que se haya declarado el estado de excepción sino, únicamente, cuando se **cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad**, entre otros, y el **juicio de conexidad material**¹³, esto es, en el estado de emergencia económica,

¹² “ARTÍCULO 9o. USO DE LAS FACULTADES. Las facultades a que se refiere esta ley no pueden ser utilizadas siempre que se haya declarado el estado de excepción sino, únicamente, cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, y se den las condiciones y requisitos a los cuales se refiere la presente ley.

ARTÍCULO 10. FINALIDAD. Cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.

ARTÍCULO 11. NECESIDAD. Los decretos legislativos deberán expresar claramente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente.

ARTÍCULO 12. MOTIVACIÓN DE INCOMPATIBILIDAD. Los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción.

ARTÍCULO 13. PROPORCIONALIDAD. Las medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar. La limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad.

ARTÍCULO 14. NO DISCRIMINACIÓN. Las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de Excepción, no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica. Lo anterior no obsta para que se adopten medidas en favor de miembros de grupos rebeldes para facilitar y garantizar su incorporación a la vida civil”.

¹³ El juicio de conexidad material se establece directamente en la Constitución Política artículo 215.

social o ecológica, el artículo 215 dispone que mediante tal declaración el presidente de la república, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley *“destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos”* y que dichos decretos *“deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia”*.

4. Análisis del acto objeto de control del control inmediato de legalidad.

4.1 Presupuestos de procedibilidad

✓ Que se trate de un acto de contenido general

De la revisión del Decreto núm. 0140 (29 de mayo de 2020)¹⁴ proferido por el alcalde distrital de Barrancabermeja - Santander, se advierte que establece medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal, en virtud de lo dispuesto en el Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo de 2020¹⁵. En este sentido, la Sala Plena anota que las disposiciones contenidas en el decreto objeto de control son de carácter general y sus estipulaciones se dirigen a todos los residentes del Municipio de Barrancabermeja, con la finalidad de realizar las acciones necesarias para la atención inmediata de la emergencia derivada de la propagación del COVID-19, en conexidad, consonancia y proporcionalidad directa con el Estado de emergencia declarado a través del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020¹⁶.

✓ Que el acto administrativo general sea expedido en el ejercicio de la función administrativa

En el caso concreto el Municipio de Barrancabermeja (Santander), corresponde a una entidad territorial por expresa disposición constitucional

¹⁴ “POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL DECRETO LEGISLATIVO 678 DE 2020, EXPEDIDO POR EL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, EN EL DISTRITO ESPECIAL PORTUARIO, BIODIVERSO, INDUSTRIAL Y TURÍSTICO DE BARRANCABERMEJA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

¹⁵ 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. La Corte Constitucional a través de auto del 29 de mayo de 2020 avocó su revisión de constitucionalidad. Ref.: Expediente RE-312.

¹⁶ 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 286) y al estudiar el texto del Decreto núm. 0140 (29 de mayo de 2020)¹⁷ proferido por el alcalde distrital, se observa que fue expedido en ejercicio de la función administrativa de acuerdo con la Constitución Política en su artículo 314 establece que *“En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio...”* y a su vez, el artículo 315 estipula que las funciones del alcalde, entre ellas, la dirigir la acción administrativa del municipio, asegurar el cumplimiento de las funciones y la *prestación de los servicios a su cargo*, conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la Ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador.

✓ Que se trate de un acto administrativo general en ejercicio de la función administrativa con la finalidad de desarrollar los decretos legislativos dictados en el estado de emergencia económica, ecológica y social

El Decreto núm. 0140 (29 de mayo de 2020) proferido por el alcalde distrital de Barrancabermeja - Santander, es un acto de carácter general dictado por una autoridad territorial en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo del Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo de 2020¹⁸, el cual guarda conexidad, consonancia y proporcionalidad directa con el Estado de Excepción, establecido a través del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 *“por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*, expedido en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, *“en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia y en la Ley 137 de 1994”*, razón por la cual es una medida necesaria para hacer frente a la crisis que se deriva de la pandemia del COVID-19.

¹⁷ “POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL DECRETO LEGISLATIVO 678 DE 2020, EXPEDIDO POR EL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, EN EL DISTRITO ESPECIAL PORTUARIO, BIODIVERSO, INDUSTRIAL Y TURÍSTICO DE BARRANCABERMEJA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

¹⁸ 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. La Corte Constitucional a través de auto del 29 de mayo de 2020 avocó su revisión de constitucionalidad. Ref.: Expediente RE-312.

4.2 Aspectos Materiales

Una vez realizado el análisis formal del asunto se procede al estudio de la conexidad material que establece las medidas adoptadas que guardan relación con los hechos o motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de excepción correspondiente, criterio que prescribe directamente la Constitución Política de Colombia y se desarrolla por la Ley 137 de 1994, la cual dispone que dentro del control material o de fondo de las facultades a que se refiere esa norma se deben cumplir los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad¹⁹, en otros.

Así las cosas, en atención al segundo Estado de emergencia económica, social y ecológica declarado en todo el territorio nacional por el Presidente de la República a través del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, por medio del cual se dispuso que el Gobierno Nacional adoptara todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, lo cual demanda una respuesta institucional siendo en muchos casos insuficiente el régimen ordinario para enfrentar la situación de anormalidad, toda vez que, los fines que se pretenden alcanzar a través de la declaración de emergencia, los principios eventualmente restringidos y la justificación de su restricción, todos ellos son parámetros necesarios respecto de los cuáles resulta posible realizar los juicios de conexidad material, de finalidad, de motivación suficiente, de incompatibilidad, de proporcionalidad y de necesidad de las medidas adoptadas.

Por lo tanto, para la Sala Plena, se encuentra satisfecho el requisito material de conexidad entre el Decreto núm. 0140 (29 de mayo de 2020)²⁰ proferido por el alcalde distrital de Barrancabermeja - Santander, por el cual se implementan medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal, de conformidad a los parámetros emitidos mediante Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo de 2020²¹, expedido en consonancia con el Estado de excepción de “Emergencia

¹⁹ *Ibíd*em ver pie de página 12

²⁰ “POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL DECRETO LEGISLATIVO 678 DE 2020, EXPEDIDO POR EL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, EN EL DISTRITO ESPECIAL PORTUARIO, BIODIVERSO, INDUSTRIAL Y TURÍSTICO DE BARRANCABERMEJA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

²¹ 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. La Corte Constitucional a través de

Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, declarado por el Presidente de la República a través del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, evidenciándose que, guarda conexidad y proporcionalidad directa con las causas que generaron la declaratoria del Estado de Excepción, con la finalidad de garantizar los derechos a la vida, salud y la supervivencia, estableciendo un plazo para el pago de impuestos cumpliendo con las normas de seguridad establecidas por el Gobierno Nacional, y se encamina al desarrollo de medidas tendientes a evitar la propagación del virus COVID-19. Por tales motivos, el decreto objeto de estudio supera estos juicios de prohibición de arbitrariedad y el de intangibilidad²².

De esta forma, el Decreto núm. 0140 (29 de mayo de 2020), fundamenta las razones por las cuales se adoptan las medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal en el Municipio de Barrancabermeja, de conformidad a los parámetros del Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo de 2020, atendiendo al criterio de necesidad para alcanzar los fines que dieron lugar a tal declaratoria de emergencia, esto es, cumple con los requisitos consagrados en el artículo 11 de la Ley 137 de 1994, resultado que las determinaciones adoptadas son proporcionales a la gravedad de los hechos que, causando la crisis, dieron lugar a la declaratoria del Estado de Excepción, de conformidad con la *“Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, declarado en virtud del artículo 215 de la Constitución Política y por medio del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.

En este sentido, el citado decreto distrital establece como medidas frente a los contribuyentes del impuesto de industria y comercio y complementarios del año 2019, impuesto predial unificado del año 2020, impuesto del alumbrado público del año 2020, personas naturales o jurídicas que a la fecha de expedición del decreto adeuden sumas de dinero al distrito, por concepto de

auto del 29 de mayo de 2020 avocó su revisión de constitucionalidad. Ref.: Expediente RE-312.

²² El artículo 93 de la Constitución Política de Colombia, establece que los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. En igual sentido, el artículo 4.º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el 27 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos regulan en el marco del derecho internacional de los derechos humanos los poderes de excepción, siendo estas regulaciones las que prescriben los derechos intangibles, es decir, aquellos que no pueden ser objeto de suspensión, ni siquiera bajo un régimen de excepción. Entonces, este juicio o criterio va dirigido a verificar si la medida adoptada respeta los derechos intangibles, según lo dispuesto en el texto superior, los tratados internacionales y la ley estatutaria.

multas impuestas en el año 2020, los cuales podrán mediante acuerdo de pago diferir hasta en doce (12) cuotas mensuales, y sin intereses el valor a pagar, teniendo como última cuota la correspondiente al mes de junio de 2021, así como la ampliación del plazo para presentar y pagar la declaración del impuesto de industria y comercio y complementarios del año gravable 2019, entre otras disposiciones las cuales se constituyen en coherentes, proporcionales y razonables para afrontar la crisis que inicialmente derivó en la declaratoria de emergencia a través del Decreto 417 de 2020 y posteriormente por el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.

Así mismo, en lo que respecta al requisito de temporalidad se constata que el Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo de 2020 se expidió en relación con el Estado de emergencia económica, social y ecológica que se declaró mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020. Por su parte el Decreto distrital núm. 0140 se expidió y publicó el 29 de mayo de 2020, estando vigente dicho Estado de excepción.

Por las razones referidas, el Decreto núm. 0140 (29 de mayo de 2020)²³ proferido por el alcalde distrital de Barrancabermeja - Santander, se encuentra ajustado a derecho.

En mérito de lo expuesto la **SALA PLENA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia, y por mandato de la Ley,

VI.- FALLA

PRIMERO.- Declárase ajustado a derecho el Decreto núm. 0140 (29 de mayo de 2020) proferido por el alcalde distrital de Barrancabermeja - Santander, de conformidad a la razones dadas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO.- Notifícase la presente sentencia por medios electrónicos y publíquese en la página en el sitio web de la jurisdicción de lo

²³ "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL DECRETO LEGISLATIVO 678 DE 2020, EXPEDIDO POR EL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, EN EL DISTRITO ESPECIAL PORTUARIO, BIODIVERSO, INDUSTRIAL Y TURÍSTICO DE BARRANCABERMEJA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

contencioso administrativo, y el Municipio de Barrancabermeja (Santander), también debe publicarla en su portal web.

TERCERO.- Archívese el expediente, una vez en firme esta providencia, previas las constancias de rigor y, observase los Acuerdos PCSJA20-11567²⁴ del 05 de junio de 2020 y PCSJA20-11581²⁵ del 27 de junio de 2020 proferidos por el Consejo Superior de la Judicatura.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado en Sala Plena virtual Acta No. 94 de 2020,
herramienta Microsoft Teams.

(Aprobado y adoptado por medio electrónico)
MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO
Magistrado

(Aprobado y adoptado por medio electrónico)
SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR
Magistrada

(Aprobado y adoptado por medio electrónico)
RAFAEL GUTIÉRREZ SOLANO
Magistrado

Salvamento de Voto
(Aprobado por medio electrónico) (Aprobado y adoptado por medio electrónico)
IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA **CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE**
Magistrado Magistrada

(Aprobado y adoptado por medio electrónico)
JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR
Magistrado

²⁴ "Por medio del cual se adoptan medidas para el levantamiento de los términos judiciales y se dictan otras disposiciones por motivos de salubridad pública y fuerza mayor"

²⁵ "Por el cual se dictan disposiciones especiales sobre el levantamiento de términos previsto en el Acuerdo PCSJA20-11567 de 2020"