



**CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA 18 ESPECIAL DE DECISIÓN**

Bogotá D.C., cuatro (4) de agosto de dos mil veinte (2020)

Radicación: 11001 03 15 000 2020 03222 00

Asunto: Control inmediato de legalidad del Decreto 1014 del 14 de julio de 2020, *"Por el cual se reglamentan los artículos 118, 119 y 120 de la Ley 2010 de 2019 y el Decreto Legislativo 688 de 2020, se sustituye el Título 4 de la Parte 6 del Libro 1, y los artículos 1.6.2.8.5., 1.6.2.8.6., 1.6.2.8.7. y 1.6.2.8.8. y se adiciona el artículo 1.6.2.8.9. al Capítulo 8 del Título 2 de la Parte 6 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria"*, expedido por el Gobierno Nacional (Presidente de la República y Ministro de Hacienda y Crédito Público)

AUTO INTERLOCUTORIO

Correspondió por reparto¹ al Despacho el conocimiento del Decreto 1014 del 14 de julio de 2020, expedido por el Gobierno Nacional (Presidente de la República y Ministro de Hacienda y Crédito Público). Para decidir lo pertinente, el Despacho, previamente, hace las siguientes

CONSIDERACIONES

1.- En armonía con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994², *"Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia"*, el

¹ Reparto efectuado por la Secretaría General de la Corporación el 21 de julio de 2020.

² "Artículo 20. Control de legalidad. 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."



artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 establece 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 Estado³ si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código⁴.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

En el artículo 185 *ibídem* se establece el trámite procesal que debe seguir el referido medio de control.

2.- La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió, para los fines antes señalados, el Decreto 1014 del 14 de julio de 2020, "*Por el cual se reglamentan los artículos 118, 119 y 120 de la Ley 2010 de 2019 y el Decreto Legislativo 688 de 2020, se sustituye el Título 4 de la Parte 6 del Libro 1, y los artículos 1.6.2.8.5., 1.6.2.8.6., 1.6.2.8.7. y 1.6.2.8.8. y se adiciona el artículo 1.6.2.8.9. al Capítulo 8 del Título 2 de la Parte 6 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en*

³ A través de su Sala Plena de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011, artículo 111 numeral 8).

⁴ La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de 5 de marzo de 2012, destacó que "*El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo. El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción*". [Expediente núm. 11001-03-15-000-2010-00369-00 (CA)].



Materia Tributaria”, expedido por el Gobierno Nacional (Presidente de la República y Ministro de Hacienda y Crédito Público). En las consideraciones del Decreto se señalan, entre otros motivos para su expedición, los siguientes:

“[...]

Que teniendo en cuenta que los artículos 118 y 119 de la Ley 2010 de 2019 facultan a la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales ~DIAN, para realizar conciliaciones en procesos contencioso administrativos, en materia tributaria, aduanera y cambiaría y para terminar por mutuo acuerdo los procesos administrativos en estas mismas materias, se requiere asignar la competencia al interior de dicha entidad, para conocer y resolver las solicitudes de conciliación y terminación por mutuo acuerdo que se presenten en los términos de los citados artículos [...]

[...]

Que mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días calendario, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo Coronavirus COVID-19.

Que con el fin de aliviar los impactos económicos producidos por la crisis sanitaria del COVID-19 mediante el artículo 1º del Decreto Legislativo 688 de 2020 se establece, de manera transitoria, la tasa de interés moratorio que regirá hasta el treinta (30) de noviembre de 2020 para el pago de las obligaciones administradas por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN y las obligaciones relacionadas con el Sistema General de la Protección Social, que son objeto de verificación por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) en los siguientes términos: *“Tasa de interés moratoria transitoria. Para las obligaciones tributarias y las relacionadas con el Sistema General de la Protección Social, que son objeto de verificación por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) que se paguen hasta el treinta (30) de noviembre de 2020 y para las facilidades o acuerdos de pago que se suscriban desde la vigencia de este decreto y hasta el treinta (30) de noviembre de 2020, la tasa de interés de mora establecida en el artículo 635 del Estatuto Tributario, será liquidada diariamente a una tasa de interés diario que sea equivalente a la tasa de interés bancario corriente para la modalidad de créditos de consumo y ordinario, certificado por la Superintendencia Financiera de Colombia.*

En el caso de los contribuyentes con actividades económicas especialmente afectadas por la emergencia sanitaria, a los que se refiere el parágrafo 3 del artículo 1.6.1.13.2.11. y el parágrafo 4 del artículo 1.6.1.13.2.12. del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, para las



obligaciones tributarias que se paguen y para las facilidades o acuerdos de pago, desde la vigencia de este decreto y hasta el treinta (30) de noviembre de 2020, la tasa de interés de mora establecida en el artículo 635 del Estatuto Tributario, será liquidada diariamente a una tasa de interés diario que sea equivalente al cincuenta por ciento (50%) de la tasa de interés bancario corriente para la modalidad de créditos de consumo y ordinario, certificado por la Superintendencia Financiera de Colombia.”

Que para permitir el acceso de los contribuyentes, responsables y otros sujetos de que tratan los artículos 118, 119 y 120 de la Ley 2010 de 2019 a la conciliación contencioso administrativa, a la terminación por mutuo acuerdo de los procesos administrativos, y al principio de favorabilidad en etapa de cobro, mediante el artículo 3° del Decreto Legislativo No. 688 de 2020 se amplían los plazos establecidos por dichos artículos al establecer: *“Plazos para la conciliación contencioso administrativa, terminación por mutuo acuerdo y favorabilidad tributaria. La solicitud de conciliación y de terminación por mutuo acuerdo y favorabilidad tributaria, de que tratan los artículos 118, 119 y 120 de la Ley 2010 de 2019, podrá ser presentada ante la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN y demás autoridades competentes, hasta el día treinta (30) de noviembre de 2020. El acta de la conciliación o terminación deberá suscribirse a más tardar el día treinta y uno (31) de diciembre de 2020. En el caso de la conciliación, el acuerdo debe presentarse por cualquiera de las partes para su aprobación ante el juez administrativo o ante la respectiva corporación de lo contencioso administrativo, según el caso, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su suscripción, demostrando el cumplimiento de los requisitos legales.*

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

[...]”

A la luz de lo anterior, se tiene que el Decreto 1014 de 14 de julio de 2020 es un acto de carácter general dictado por una autoridad nacional en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo del *Decreto Legislativo 688* de 22 de mayo de 2020, expedido durante el Estado de Excepción⁵, por lo cual esta Corporación avocará el conocimiento del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, a efectos de efectuar el control inmediato de legalidad de dicho acto.

⁵ Declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 637 de 6 de mayo de 2020.



Se pone de relieve que, en sesión virtual número 10 llevada a cabo el 1º de abril del año en curso, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado aprobó *"asignar los controles inmediatos de legalidad a las salas especiales de decisión, de conformidad, entre otros, con los artículos 107-4, 185-1 y 111-8 del CPACA y 23, 29-3 y 42 del Acuerdo 080 de 2019"*. Por ende, el conocimiento del control de legalidad que nos ocupa corresponde a la Sala 18 Especial de Decisión, en la cual el Consejero Ponente que suscribe esta decisión actúa como presidente.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, se ordenará informar a la comunidad en general sobre la existencia de este proceso, por medio de aviso fijado en la Secretaría General del Consejo de Estado por el término de diez (10) días, y a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría, a efectos de que cualquier ciudadano intervenga por escrito para defender o impugnar la legalidad del Decreto 1014 de 14 de julio de 2020, expedido por el Gobierno Nacional. Se dispondrá, así mismo, que el citado aviso se publique, por ese mismo término, en el sitio *web* de esta Corporación y de la Rama Judicial.

Igualmente, se oficiará al Gobierno Nacional (Presidencia de la República y Ministerio de Hacienda y Crédito Público), con el fin de que remita los antecedentes administrativos que sirvieron de fundamento al Decreto 1014 de 14 de julio de 2020, o de cualquier otro documento que hubiere sido relevante para expedir dicho acto administrativo.

En mérito de lo expuesto, el Despacho



RESUELVE:

PRIMERO: AVOCAR CONOCIMIENTO, en única instancia, del Decreto 1014 de 14 de julio de 2020, *"Por el cual se reglamentan los artículos 118, 119 y 120 de la Ley 2010 de 2019 y el Decreto Legislativo 688 de 2020, se sustituye el Título 4 de la Parte 6 del Libro 1, y los artículos 1.6.2.8.5., 1.6.2.8.6., 1.6.2.8.7. y 1.6.2.8.8. y se adiciona el artículo 1.6.2.8.9. al Capítulo 8 del Título 2 de la Parte 6 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria"*, expedido por el Gobierno Nacional (Presidente de la República y Ministro de Hacienda y Crédito Público), con el fin de efectuar el control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 del CPACA.

SEGUNDO: NOTIFICAR la presente decisión al Presidente de la República, a través del Secretario Jurídico de la Presidencia, y al Ministro de Hacienda y Crédito Público, o a quienes estos hayan delegado la facultad de notificarse de las decisiones judiciales, bien sea de manera personal o a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 185 y 186 del CPACA.

TERCERO: NOTIFICAR la presente decisión al Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado o a quien este haya delegado la facultad de notificarse de las decisiones judiciales, bien sea de manera personal o a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 199 del CPACA, modificado por el artículo 612 de la Ley 1564 de 2012.

CUARTO: NOTIFICAR la presente decisión al Ministerio Público, bien sea de manera personal o a través de los diferentes medios virtuales que en



estos momentos estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 171 y 185 del CPACA.

QUINTO: INFORMAR a la comunidad en general sobre la existencia de este proceso, por medio de aviso fijado en la Secretaría General del Consejo de Estado por el término de diez (10) días, y a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría, de conformidad con lo previsto en el numeral 2 del artículo 185 y en el artículo 186 del CPACA; lapso durante el cual cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del Decreto 1014 de 14 de julio de 2020, expedido por el Gobierno Nacional (Presidente de la República y Ministro de Hacienda y Crédito Público). El citado aviso se deberá publicar, por ese mismo término, en el sitio *web* de esta Corporación y de la Rama Judicial.

SEXTO: INVITAR, a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría General, a las entidades públicas, organizaciones privadas y expertos en materia de derecho tributario, para que, si desean intervenir, presenten su concepto sobre este asunto dentro de los diez (10) días siguientes a la publicación de esta providencia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 185 del CPACA.

SÉPTIMO: OFICIAR al Gobierno Nacional (Presidencia de la República y Ministerio de Hacienda y Crédito Público), con el fin de que remita, en medio magnético, copia de los antecedentes administrativos que sirvieron de fundamento al Decreto 1014 de 14 de julio de 2020, o de cualquier otro documento que hubiere sido relevante para expedir dicho acto administrativo, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 185 del CPACA. Para el efecto, se le concede un término de diez (10) días, contados desde la fecha en que reciba el correspondiente oficio.



OCTAVO: ORDENAR a la Secretaría General de esta Corporación que, vencido el término de que trata el numeral 4 del artículo 185 del CPACA, remita el asunto al Ministerio Público para que, dentro de los diez (10) días siguientes, rinda su concepto, de conformidad con lo previsto en el numeral 5 de esta misma norma.

NOVENO: DISPONER la siguiente cuenta de correo electrónico del Consejo de Estado para el recibo de oficios, memoriales, escritos, pruebas documentales y demás, relacionados con el presente trámite judicial:

secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co

Notifíquese y cúmplase.


OSWALDO GIRALDO LOPEZ
Consejero de Estado