

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA**



**SALA SEGUNDA DE ORALIDAD**  
**MAGISTRADA PONENTE: BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ**

Medellín, dieciocho (18) de junio de dos mil veinte (2020)

|                   |                                                                                                                                                                       |
|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>PROCESO</b>    | CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD                                                                                                                                        |
| <b>DEMANDANTE</b> | MUNICIPIO DE SAN RAFAEL-ANTIOQUIA                                                                                                                                     |
| <b>DEMANDADO</b>  | DECRETO No. 046 DEL 26 DE MARZO DE 2020<br>DEL MUNICIPIO DE SAN RAFAEL-ANTIOQUIA                                                                                      |
| <b>RADICADO</b>   | 05001 23 33 000 2020 02325 00                                                                                                                                         |
| <b>ASUNTO</b>     | NO SE AVOCA CONOCIMIENTO DE CONTROL<br>INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL ARTÍCULO 136<br>DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO<br>ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO<br>ADMINISTRATIVO |

El día 17 de junio de 2020, la Secretaria de la Corporación envió por correo electrónico del Despacho, el reparto del control inmediato de legalidad del Decreto No. 046 del 26 de marzo de 2020 *“por el cual amplía el plazo para declarar y/o pagar los impuestos de industria y comercio administrado y predial por la Alcaldía de San Rafael-Antioquia, durante la vigencia 2020 y se dictan otras disposiciones”*, previo a avocar conocimiento es preciso hacer las siguientes,

**ANTECEDENTES**

Mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus-COVID-19.

Por medio del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, por la pandemia del coronavirus COVID-19.

En virtud de lo anterior el Alcalde del Municipio de San Rafael-Antioquia, profiere el Decreto No. 046 del 26 de marzo de 2020 *“por el cual amplía el plazo para declarar y/o pagar los impuestos de industria y comercio administrado y predial por la Alcaldía de*

San Rafael-Antioquia, durante la vigencia 2020 y se dictan otras disposiciones”.

## CONSIDERACIONES

En desarrollo de las disposiciones constitucionales que consagran los Estados de Excepción, el legislador expidió la Ley 137 de 1994 y su artículo 20 dispone:

*“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”.*

El control inmediato de legalidad se encuentra contemplado en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, medio de control que recae sobre las decisiones administrativas de carácter general, proferidas por el Presidente de la República o las entidades territoriales en desarrollo de los decretos legislativos, que se expidan en un Estado de Excepción, disponiendo dicho artículo de forma textual lo siguiente:

**“ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO 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 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.

*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”.*

El capítulo 6 de la Constitución Política contempla los Estados de Excepción, los mismos que se encuentran descritos en los artículos 212 y 213 de dicho estatuto, como son el **Estado de Guerra Exterior** y el **Estado de Conmoción Interior**, sin embargo, cuando se presentan circunstancias distintas a las allí contempladas, en las cuales se “perturben o amenacen perturbar en forma grave e

*inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública”* la Carta Política en el artículo 215 autoriza al Presidente de la República para declarar el **Estado de Emergencia**, permitiendo la expedición de Decretos que considere necesarios para conjurar la crisis.

Es preciso indicar que este Despacho en fechas anteriores, en virtud del principio de tutela judicial efectiva y ante la situación excepcional y extraordinaria, generada por la pandemia del COVID-19, extendía el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa, que no solo se derivaran de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional.

Esta tesis expuesta en auto del Consejo de Estado del 15 de abril de 2020<sup>1</sup>, se fundamentó en la necesidad de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas que tienen limitada su movilidad, como ocurre en la actualidad en Colombia, por la notoria situación de anormalidad desde la declaratoria del estado de emergencia, y en cuarentena nacional obligatoria desde el 24 de marzo de 2020, con la restricción de libertad de locomoción y de acceso a servicios considerados como no esenciales, lo que dificultaba en muchos casos la posibilidad de acudir a la administración de justicia a través de los medios ordinarios, establecidos en el ordenamiento jurídico para controlar la actuación de las autoridades. En este sentido, las medidas adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante los Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526, PCSJA20-11527, PCSJA20-11528 y PCSJA20-11529 de marzo de 2020, prorrogadas por el Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril del mismo año, indicaban que la mayoría de despachos judiciales del país no prestan el servicio al público de manera presencial y se suspendieron los términos en casi todos los procesos, salvo algunas excepciones.

No obstante, con el fin de ampliar progresivamente las excepciones a la suspensión de términos, atendiendo a la capacidad institucional en las circunstancias actuales y teniendo en cuenta que la legislación vigente, incluidos los diferentes códigos procesales, le da validez a los actos y actuaciones realizados a través de medios tecnológicos o electrónicos, el Consejo Superior de la Judicatura emitió el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, cuyo artículo 1 prorrogó la

---

<sup>1</sup> Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ. Auto del quince (15) de abril de dos mil veinte (2020)  
Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00

suspensión de términos judiciales en todo el territorio nacional, desde el 27 de abril hasta el 10 de mayo de 2020 y en el artículo 5 dispuso excepciones adicionales a las que regían en ese momento en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, así:

*“ARTÍCULO 5. Excepciones a la suspensión de términos en materia de lo contencioso administrativo.*

*Se exceptúan de la suspensión de términos prevista en el artículo 1 del presente Acuerdo las siguientes actuaciones en materia de lo contencioso administrativo:*

*5.1 Las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los tribunales administrativos, con ocasión del control inmediato de legalidad de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 111, numeral 8, 136 y 151, numeral 14, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

*5.2. El medio de control de nulidad por inconstitucionalidad contra actos administrativos expedidos desde la declaratoria de la emergencia sanitaria.*

*5.3. El medio de control de nulidad contra los actos administrativos que se hayan expedido desde la declaratoria de la emergencia sanitaria”*

De conformidad con la decisión del 30 de abril de 2020<sup>2</sup> por el Consejo de Estado, mediante la cual se rechazó demanda de control inmediato de legalidad, en la cual se indicó que en virtud del Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual se habilitó la posibilidad de que las personas puedan acceder a la administración de justicia, a través de los medios ordinarios para demandar los actos generales emanados de las autoridades públicas (nulidad simple), ha de entenderse que el control inmediato de legalidad consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, procede frente a las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», sin incluir a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin de hacer frente a los efectos de la pandemia, que no penden directamente un decreto legislativo. En conclusión, el Consejo de Estado advirtió:

*“Que a partir del cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, del Consejo Superior de la*

---

<sup>2</sup> Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá, D. C., treinta (30) de abril de dos mil veinte (2020) Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD Radicación: 11001-03-15-000-2020-01497-00

*Judicatura, el espectro de los actos susceptibles de tener control inmediato de legalidad se limita a aquellos actos generales emitidos para desarrollar directamente los decretos legislativos, al tenor de lo dispuesto en las normas legales antes referidas”.*

### **Declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por parte del Gobierno Nacional:**

Mediante la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, el cual encuentra fundamento en la declaratoria de pandemia del brote de la enfermedad COVID-19 por parte de Organización Mundial de la Salud (OMS) el día 11 de marzo del presente año; en dicha resolución el Ministerio el Salud y Protección Social 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.

Posteriormente, el Presidente de la República, expidió el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual declaró el “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario*”, que adoptó las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación de la Covid-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

Y mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 el Presidente de la República declaró nuevamente la Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por 30 días calendario, debido a la propagación del COVID-19.

### **CASO CONCRETO**

El control inmediato de legalidad procede respecto de: (i) las medidas de carácter general emanadas de autoridades territoriales, (ii) dictadas en ejercicio de la función administrativa y (iii) como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

Así las cosas, se verificará si en el presente asunto se presentan de manera concurrente los presupuestos exigidos por la ley para que proceda el control inmediato de legalidad.

El acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad es EL Decreto No. 046 del 26 de marzo de 2020 *“por el cual amplía el plazo para declarar y/o pagar los impuestos de industria y comercio administrado y predial por la Alcaldía de San Rafael-Antioquia, durante la vigencia 2020 y se dictan otras disposiciones”*, proferido por el Alcalde del Municipio de San Rafael-Antioquia; es decir, se cumplen los dos primeros presupuestos, esto es, que sea un acto administrativo de carácter general dictado por una autoridad territorial y en ejercicio de la función administrativa.

En relación con el tercer presupuesto, valga decir, que la medida sea proferida como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, el Despacho advierte lo siguiente:

En los considerandos del Decreto No. 046 del 26 de marzo de 2020 *“por el cual amplía el plazo para declarar y/o pagar los impuestos de industria y comercio administrado y predial por la Alcaldía de San Rafael-Antioquia, durante la vigencia 2020 y se dictan otras disposiciones”*, se pone de presente la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012 por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios y se establece que los alcaldes ejercerán las funciones que les asignan la Constitución, la ley, las ordenanzas y los acuerdos y las que fueren delegadas por el Presidente de la República, la Ley 4 de 1913, la Ley 446 de 1998 de la descongestión en la justicia, Ley 788 de 2002 por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial y se dictan otras disposiciones, la Ley 1437 de 2011 y la Ley 1450 de 2011.

Ahora en la parte resolutive del Decreto No. 046 del 26 de marzo de 2020 *“por el cual amplía el plazo para declarar y/o pagar los impuestos de industria y comercio administrado y predial por la Alcaldía de San Rafael-Antioquia, durante la vigencia 2020 y se dictan otras disposiciones”*, se dispuso lo siguiente:

*“ARTÍCULO 1. Modificar el artículo 3 del Decreto 12 del 2020. El cual quedará así:*

*FECHAS DE PRESENTACIÓN Y PAGO REGIMEN COMÚN. Los plazos para presentar la declaración anual y pago del Impuesto de Industria y Comercio y Complementarios, así como las declaraciones mensuales y bimestrales y pagos de las retenciones y autorretenciones por cada uno de los períodos de la vigencia fiscal 2020.*

*Parágrafo primero: Los contribuyentes del impuesto de Avisos y Tableros y la Sobretasa Bomberil, declararan y pagaran estos tributos en los*

*misimos períodos y formularios de Declaración Anual y de Autorretenciones del Impuesto de Industria y Comercio.*

*Parágrafo segundo: Los contribuyentes del sector financiero, las empresas de servicios públicos domiciliarios, deberán declarar y pagar las retenciones y autoretenciones del Impuesto de Industria y Comercio a más tardar el último día hábil del mes siguiente al correspondiente período gravable mensual o bimestral según corresponda, independientemente del último dígito del NIT o número de identificación tributaria.*

*ARTÍCULO 2. Modificar el artículo 5 del Decreto 12 del 2020. El cual quedara así:*

*PLAZOS PARA PAGAR Y/O DECLARAR. Los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado, deberán presentar la declaración y/o pagar el impuesto por cada predio, por el año gravable 2020, a más tardar en las siguientes fechas de facturación...*

*Parágrafo primero: A los contribuyentes del Impuesto Predial, durante los trimestres 1 y 2, no se les causara interés de mora, por el NO pago de obligaciones al respecto, a partir de la fecha de sanción del presente Decreto.*

*Parágrafo segundo: Con el pago de la factura expedida por la secretaria de hacienda, en los puntos establecidos por la misma, se entenderá cumplido el deber formal de declaración y pago..."*

En virtud de lo anterior no encuentra el Despacho que la legalidad del Decreto No. 046 del 26 de marzo de 2020, deba estudiarse de manera inmediata y automática, porque lo que establece el Alcalde del Municipio de San Rafael-Antioquia es generar condiciones más favorables para los contribuyentes frente a los efectos de la emergencia sanitaria, modificando las fechas de presentación y pago de las declaraciones anuales, mensuales, bimestrales y los impuestos; es dable indicar que el Alcalde Municipal de San Rafael-Antioquia actuó conforme al artículo 59 de la Ley 788 de 2002 que establece el procedimiento tributario territorial:

*"Los departamentos y municipios aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional, para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio incluida su imposición, a los impuestos por ellos administrados. Así mismo aplicarán el procedimiento administrativo de cobro a las multas, derechos y demás recursos territoriales. El monto de las sanciones y el término de la aplicación de los procedimientos anteriores, podrán disminuirse y simplificarse acorde con la naturaleza de sus tributos, y teniendo en cuenta la proporcionalidad de estas respecto del monto de los impuestos".*

Como puede verse, aunque el Decreto No. 046 del 26 de marzo de 2020, se profirió en el marco temporal de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica<sup>3</sup>, no tiene como fundamento, ni desarrolla algún decreto legislativo expedido por el Presidente de la República durante el Estado de Excepción y aunado a lo anterior se profirió con base en la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020.

Debe el Despacho precisar, que en virtud de lo expuesto por el Consejo de Estado en el auto del 30 de abril de 2020, en virtud del alcance del Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, del Consejo Superior de la Judicatura, el espectro de los actos susceptibles de tener control inmediato de legalidad se limita a aquellos actos generales emitidos para desarrollar directamente los decretos legislativos, por lo tanto el Decreto No. 046 del 26 de marzo de 2020, no es susceptible del control inmediato de legalidad, de que trata el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Lo anterior, sin perjuicio de que el acto administrativo sea susceptible de control judicial a través de los medios de control de Nulidad Simple<sup>4</sup>, Nulidad y Restablecimiento del derecho y de las observaciones que formule el Gobernador del Departamento por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad.

Por lo expuesto no se avoca conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto No. 046 del 26 de marzo de 2020 *“por el cual amplía el plazo para declarar y/o pagar los impuestos de industria y comercio administrado y predial por la Alcaldía de San Rafael-Antioquia, durante la vigencia 2020 y se dictan otras disposiciones”*, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, **el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA UNITARIA,**

### **RESUELVE:**

**PRIMERO: NO AVOCAR** conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto No. 046 del 26 de marzo de 2020 *“por el cual amplía el plazo para declarar y/o pagar los impuestos de*

---

<sup>3</sup> Decreto 417 del 17 de marzo de 2020

<sup>4</sup>Medio de control excepcionado de la suspensión de términos por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, para su presentación por medios electrónicos

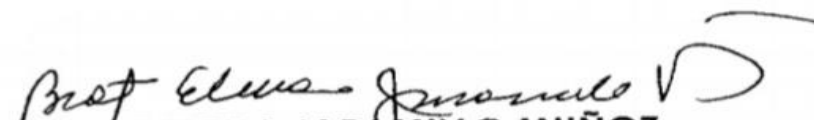
industria y comercio administrado y predial por la Alcaldía de San Rafael-Antioquia, durante la vigencia 2020 y se dictan otras disposiciones", por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Contra el aludido acto administrativo general, procederán los medios de control pertinentes, en aplicación con el procedimiento regido en la Ley 1437 de 2011 o demás normas concordantes.

**TERCERO:** Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

**CUARTO:** Notificar esta providencia por correo electrónico al Representante legal del Municipio de San Rafael-Antioquia o a quien este haya delegado la facultad para recibir notificaciones.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
**BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ**

**MAGISTRADA**

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA  
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY  
24 DE JUNIO DE 2020  
FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR

  
SECRETARIA GENERAL