REPÚBLICA DE COLOMBIA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE ANTIOQUIA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
SALA CUARTA DE ORALIDAD
MAGISTRADO PONENTE: GONZALO J. ZAMBRANO VELANDIA

Medellín, veintitrés (23) de junio de dos mil veinte (2020)

Referencia:	**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE LOS DECRETOS N°. 2020000032 Y 2020000035, DEL 17 Y 23 DE MARZO DE 2020 RESPECTIVAMENTE, EXPEDIDOS POR EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE GUARNE (Ant.).**
Radicado:	**05001 23 33 000 2020 00952 00**
Instancia:	**ÚNICA**
Providencia:	**AUTO INTERLOCUTORIO No. 096**
Asunto:	**SE DECLARA IMPROCEDENTE EL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL ART. 136 DEL CPACA**

ANOTACIÓN PRELIMINAR. En este punto, antes de empezar a desarrollar la decisión judicial que en esta ocasión se pronuncia en relación con un asunto similar al que se describe en la referencia de esta providencia, es preciso dejar constancia que básicamente con los mismos argumentos que se sustentan en la decisión que ahora se emite, el suscrito Magistrado Ponente elaboró dentro de los procesos con radicado 2020-0772, 2020-00775, 2020-00831, 2020-00856, 2020-00874, 2020-00883, 2020-00894 y 2020-00845, un proyecto de ***Sentencia Inhibitoria*** para conocimiento, discusión y decisión de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Antioquia, proyectos que la señora Secretaría General de la Corporación incluyó en el Orden del Día del Jueves veintiocho (28) de mayo y cuatro (04) de junio de la presente anualidad, sesiones en las cuales se resolvió por mayoría de votos, en primer lugar, que el Tribunal Administrativo de Antioquia carecía de competencia para avocar el estudio del medio de Control Inmediato de Legalidad respecto de los Decretos que en los citados procesos se revisaban, y, así también, por mayoría de los integrantes de la Sala Plena, se resolvió que era del resorte del Magistrado Ponente adoptar la decisión subsiguiente a la que en derecho hubiera lugar.

Ahora, la decisión INHIBITORIA, cuando hay lugar a pronunciarla, en consideración del suscrito Magistrado es competencia de la Sala, Sección o Subsección, no del Ponente, y como quiera que los proyectos que se sometieron al conocimiento de la Sala Plena ni siquiera fueron discutidos en su contenido, ya que primero se sometió a votación el aspecto atinente a si el Tribunal tenía o no competencia para estudiar por el medio de Control Inmediato de Legalidad el acto administrativo remitido por la autoridad territorial, y por mayoría de los miembros de la Corporación se resolvió que NO TENÍA COMPETENCIA EL

TRIBUNAL, es el caso que le corresponde al Ponente adoptar la determinación que en Derecho corresponda, pues por modo más que evidente la actuación procesal fue completamente rituada de conformidad con el procedimiento diseñado por el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, en consonancia con la Ley 1437 de 2011, en particular obedeciendo el curso procesal regulado por el artículo 185 de esta última Codificación.

Más aún, a continuación de la votación en la que la mayoría de la Sala Plena se decantó por la falta de competencia del Tribunal para conocer, la Presidencia de la Corporación sometió a votación la cuestión atinente, a si una vez resuelto que el Tribunal no era competente para conocer del medio de Control Inmediato de Legalidad respecto del acto administrativo revisado, si le correspondía a la Sala Plena o al Ponente tomar la decisión que en Derecho correspondiera, y al respecto lo que se decidió, por mayoría, era que le correspondía al Ponente no a la Sala Plena tomar la subsiguiente determinación.

Es así, como esta decisión la emite el suscrito Magistrado Ponente, pero declarando la IMPROCEDENCIA del medio de Control Inmediato de Legalidad, toda vez que, como se explicará a continuación, el acto administrativo que se sometió al tamiz de la judicatura no desarrolla ningún decreto legislativo, con lo cual no se cumple uno de los presupuestos de procedibilidad señalados tanto por el artículo 20 de la **Ley Estatutaria 137 de 1994**, que por lo mismo se integra al Bloque de Constitucionalidad, ni tampoco los que en idéntico sentido se fijaron en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

1. ANTECEDENTES.

El señor alcalde del municipio de Guarne (Ant.), mediante escrito dirigido al Tribunal Administrativo de Antioquia, manifestó que en cumplimiento de lo dispuesto en la Circular de la Presidencia de esta corporación de fecha 23 de marzo de 2020, en el numeral 2º del artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011- y en el numeral 2º del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, remitía los siguientes decretos a fin de obtener un pronunciamiento acerca de la legalidad de los mismos:

- Decreto N° D 2020000032 del diecisiete (17) Decreto 032 del diecisiete (17) de marzo de dos mil veinte (2020) *"Por el cual se adoptan medidas sanitarias para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el coronavirus (COVID-19) en el Municipio de Guarne y, se dictan otras disposiciones"*.

- Decreto N° D 2020000035 del veintitrés (23) de marzo de dos mil veinte (2020) *"Por medio del cual se modifica el Decreto 202000032 del 17 de marzo de 2020".*

El asunto que se somete al conocimiento del Tribunal, corresponde al medio de Control Inmediato de Legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011-, disposiciones que por ser completamente

equivalentes se permite la Sala, transcribir únicamente el artículo 136 del CPACA:

> ***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.*

En consecuencia, a continuación, se duplican los textos que se revisarán, esto es, el de los Decretos D 2020000032 del diecisiete (17) de marzo de dos mil veinte (2020) y D 2020000035 del veintitrés (23) de marzo de dos mil veinte (2020), expedidos por el señor alcalde del municipio de Guarne (Ant.), que disponen:

a). Decreto N° D 2020000032 del diecisiete (17) de marzo de dos mil veinte (2020) *"Por el cual se adoptan medidas sanitarias para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el coronavirus (COVID-19) en el Municipio de Guarne y, se dictan otras disposiciones"*:

> *"(…)*
>
> ***DECRETA:***
>
> ***ARTÍCULO PRIMERO:*** *Declárase la* ***EMERGENCIA SANITARIA*** *en todo el territorio del Municipio de Guarne, en cumplimiento de la Resolución No. 385 del 12 de Marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social.*
>
> ***ARTÍCULO SEGUNDO:*** *Adoptar las siguientes medidas sanitarias y de protección, en aras de mitigar el riesgo y controlar los efectos del Coronavirus COVID-19, las cuales serán de obligatorio cumplimiento, en los siguientes ámbitos:*
>
> ***A. A TODA LA CIUDADANÍA***
> *(…)*
> ***B. RESPONSABILIDAD DE LAS EMPRESAS Y/O EMPLEADORES***
> *(…)*
> ***C. RESPONSABILIDAD DE LOS TRABAJADORES***
> *(…)*
> ***D. LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS***
> *(…)*
> ***E. LAS EMPRESAS DE SERVICIOS DE TRANSPORTE***
> *(…)*
> ***F. EN LOS CENTROS DE RECLUSIÓN TRANSITORIO***
> *(…)*
> ***G. EN LOS CBA (Centro de Bienestar del Anciano) y en el CENTRO VIDA***

(…)
H. DE LAS INSTITUCIONES Y CENTRO EDUCATIVOS
(…)
I. MEDIDAS RESPECTO A LOS SERVICIOS PRESTADOS POR LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL
(…)
I. MEDIDAS QUE DEBEN ADOPTAR LAS TIENDAS, SUPERMERCADOS Y EN GENERAL LOS ESTABLECIMIENTOS ABIERTOS AL PÚBLICO.
(…)
J. ACTIVIDADES DE CULTO.

ARTÍCULO TERCERO. *Decretar el toque en el municipio de Guarne, tanto en el área urbana como en el área rural a partir de las 9:00 p.m. y hasta las 5:00 a.m. del día siguiente. La presente disposición rige a partir del día 18 de marzo de 2020.*

PARÁGRAFO PRIMERO: *Para los menores de 18 años de edad, y los adultos mayores de 65 años, el toque de queda regirá a partir del día 18 de marzo de 2020 durante las 24 horas del día. Los menores de 18 años de edad solo podrán desplazarse en compañía de sus padres.*

Los niños, niñas, jóvenes y adolescentes que se encuentren en vías, parques, establecimientos de comercio y demás espacios públicos, serán conducidos por la autoridad competente a los lugares dispuestos por las Comisarías de Familia del municipio de Guarne.

PARÁGRAFO SEGUNDO: *Se EXCEPTÚAN de la presente medida las siguientes personas:*

(…)

ARTÍCULO CUARTO. *Las personas naturales y jurídicas que presten servicios de Hotelería, Alojamiento y Hospedaje deberá reportar de manera oportuna a la Secretaría de Salud y protección Social del Municipio de Guarne, a Migración Colombia y a la Policía de Turismo la presencia de extranjeros en sus instalaciones, con el fin de realizar seguimiento y control focalizado a estos ciudadanos. Así mismo, deberán acatar de manera estricta las disposiciones establecidas en la circular conjunta 012 del 12 de Marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social y demás disposiciones emitidas por las autoridades Nacionales, Departamentales y Locales. La Secretaría de Salud y Protección Social de Guarne podrá solicitar esta información directamente.*

ARTÍCULO QUINTO. *A los organizadores de eventos y comunidad en general que incumplan las prohibiciones contenidas en la presente Resolución y las demás medidas impartidas por el Gobierno Nacional se les podrá imponer las multas de conformidad con el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, y el Decreto Nacional 780 de 2016 e incluso la responsabilidad penal por no acatar las medidas de protección y aislamiento decretadas (Artículo 368 del Código Penal).*

ARTÍCULO SEXTO. *Las líneas telefónicas habilitadas para realizar los reportes serán las siguientes:*

(…)

ARTÍCULO SÉPTIMO. *La Administración Municipal, en caso de ser necesario, realizará los respectivos traslados presupuestales con el fin de garantizar los recursos para cubrir la epidemia dentro del territorio Municipal.*

ARTÍCULO OCTAVO. *A través de la Oficina de Comunicaciones, se hará la debida difusión de este acto administrativo a efecto de que sea conocido por la comunidad en general.*

ARTÍCULO NOVENO. *El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y contra él no procede recurso alguno por la vía Gubernativa.*

(…)"

b). Decreto N° D 2020000035 del veintitrés (23) de marzo de dos mil veinte (2020) *"Por medio del cual se modifica el Decreto 202000032 del 17 de marzo de 2020"*:

"(…)

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: *Adiciónese el artículo séptimo al decreto municipal D 2020000032 del 17 de marzo de 2020, el cual quedará así:*

Quedan suspendidas las audiencias programas en virtud de los procesos contravencionales adelantados por la inspección de tránsito adscrita a la secretaría de gobierno del municipio de Guarne. De conformidad con ello se suspenden igualmente los términos procesales para dichos procedimientos.

ARTÍCULO SEGUNDO: *Las demás normas del decreto D 2020000032 del 17 de marzo de 2020, permanecerán igual.*

ARTÍCULO TERCERO. *El presente decreto rige a partir de su publicación."*

El presente medio de control inmediato de legalidad, fue admitido por auto del dos (02) de abril de dos mil veinte (2020) y dentro de dicha providencia se ordenó la publicación del aviso en el sitio *web* de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo anunciando la existencia del proceso; publicación que se llevó a cabo el día tres (03) de abril de dos mil veinte (2020) por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podría intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

Así mismo, en cumplimiento de lo dictaminado en la Circular CSJANTC20-13 del dieciocho (18) de marzo de 2020 emanada del Consejo Superior de la Judicatura, por medio de la cual se da alcance a la Circular CSJANTC20-12 del diecisiete (17) del mismo mes y año, mediante la cual se restringió el ingreso a las sedes judiciales, por motivos de Salubridad Pública, se omitió la fijación del aviso en la Secretaría de la Corporación, y atendiendo a los lineamientos expresados por el Consejo de Estado en la Circular No. 004 del veintitrés (23) de marzo de la presente anualidad, en la que se indica que las actuaciones judiciales relacionadas con el control automático de legalidad se surtirán a través de medios

electrónicos que garanticen el principio de publicidad y el debido proceso, se dispuso la publicación del mismo aviso en el sitio web oficial del municipio de Guarne (Ant.) informando sobre la existencia del proceso, por el mismo término y para los efectos indicados en el párrafo anterior.

2. DECRETO DE PRUEBAS.

En la misma providencia del dos (02) de abril de dos mil veinte (2020), que admitió el medio de control, se exhortó al municipio de Guarne (Ant.), por conducto del Alcalde municipal, para que remitiera copia de los trámites que antecedieron los actos administrativos referidos, de la totalidad de los antecedentes administrativos con los que contara la municipalidad.

No obstante haberse remitido oficio a dicho ente territorial para este efecto, no se allegó por parte del municipio de Guarne (Ant.), la documentación respectiva.

3. INTERVINIENTES PROCESALES.

Dentro de los términos previstos en el artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011-, no se registró ninguna intervención ciudadana, ni se allegó escrito en defensa de la validez de los Decretos por parte del municipio de Guarne.

4. MINISTERIO PÚBLICO

La Agencia del Ministerio Público delegada para ante el Despacho del Magistrado Ponente, allegó concepto en el que realizó un recuento de las características del control inmediato de legalidad, los considerandos de los actos administrativos controlados y lo que se decidió con los mismos, para continuar con el examen de los Decretos 2020000032 y 2020000035, del diecisiete (17) y del veintitrés (23) de marzo de 2020 respectivamente, expedidos por el señor Alcalde del municipio de Guarne (Ant.).

Frente a dichos decretos indicó, que examinados los mismos, encontró que si bien es posible enfrentarlos al Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020, que en términos generales declaró un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, correspondería en estricto sentido hacerlo respecto de los Decretos Legislativos (sic) 418 y 420 expedidos por el Gobierno Nacional el 18 de marzo de 2020, por los cuales, respectivamente, "…*se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público*" y "*se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID- 19*" y del Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, "*por medio del cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria general por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público*", los cuales no fueron mencionados en ninguno de los Decretos expedidos por el señor Alcalde del municipio de Guarne (Ant.), lo cual impone la improcedencia del medio de control de revisión automática de legalidad, bajo la

premisa que el acto administrativo que pretende controlarse no fue expedido en desarrollo de decreto legislativo alguno.

Advirtió, que los Decretos citados expedidos por el Alcalde Municipal de Guarne, por medio de los cuales se dictan normas para la prevención y contención del COVID19, relacionadas con la preservación de la salud pública y conservación del orden público, no desarrollan algún decreto legislativo expedido en virtud de estado de excepción; por el contrario, se fundamentan en disposiciones que existían en el ordenamiento jurídico antes de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica a través del Decreto 417 de 2020; artículo 2, 49 y 209 Superiores, Ley 715 de 2001; Ley 1751 de 2015; Ley 1523 de 2012 y Ley 1801 de 2016 y ninguna de dichas disposiciones tienen el carácter de decreto legislativo expedido en estado de excepción.

Manifestó la Delegada del Ministerio Público, que en las consideraciones de los Decretos bajo análisis, se invocan actos administrativos nacionales (Resolución No. 385 del Ministerio de Salud), departamentales (Decreto Dptal. del 12 de marzo de 2020) y municipales de índole policivo o sanitario, y que obviamente tampoco tienen el carácter de decretos legislativos y que las disposiciones contenidas en la parte resolutiva de los referidos decretos se emiten dentro del marco normativo existente en materia policía o en materia sanitaria, y no desarrollan algún decreto legislativo expedido en el estado de emergencia.

Por último, indicó la vista fiscal: *"Por las anteriores razones sostiene esta Agencia del Ministerio Público, que el acto administrativo remitido al honorable Tribunal Administrativo de Antioquia por la Alcaldía de Guarne no es susceptible de control inmediato de legalidad en los términos del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011."*

No encontrándose causal de nulidad que invalide lo actuado, se resuelve el presente asunto previas las siguientes,

5. CONSIDERACIONES

5.1. Competencia.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, 136 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011 -, las medidas administrativas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa por las autoridades del orden territorial durante los estados de excepción como desarrollo de los decretos legislativos, están sometidas a un Control Inmediato de Legalidad ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Por su parte, el numeral 14 del artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011-, dispone:

> ***ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA.*** *Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:*
>
> *(…)*
>
> ***14.*** *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, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.*

Ahora, como quiera que los actos objeto de control, Decretos N° D 2020000032 y D 2020000035 del diecisiete (17) y veintitrés (23) de marzo de dos mil veinte (2020) respectivamente, acatando lo dispuesto en el artículo 315 de la Constitución Política, están suscritos por el señor alcalde del municipio de Guarne (Ant.), se trata de unos actos expedidos por una autoridad territorial del orden municipal en ejercicio de la función administrativa, y en consecuencia, el control inmediato de legalidad le corresponde ejercerlo al Tribunal Administrativo de Antioquia, tal y como lo consagran los referidos artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 151 numeral 14 y 185 del CPACA.

5.2. Planteamiento del problema.

Previo al estudio de fondo del asunto, procederá el Despacho a verificar la procedencia del examen de legalidad de los Decretos N° D 2020000032 y D 2020000035 del diecisiete (17) y veintitrés (23) de marzo de dos mil veinte (2020) respectivamente, expedidos por el alcalde del municipio de Guarne (Ant.), para lo cual se debe determinar si los decretos objeto de revisión en el *sub lite* cumple con los presupuestos que habilitan la emisión de un pronunciamiento de fondo, en el marco del medio de Control Inmediato de Legalidad, consignados en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136 y 151 numeral 14 de la Ley 1437 de 2011, consistentes en que *i.* se trate de unos decretos de carácter general; *ii.* se hayan expedido en ejercicio de la función administrativa; y *iii.* se hayan expedido en desarrollo de los decretos legislativos proferidos dentro de un Estado de Excepción.

Superado el anterior análisis, deberá el Despacho resolver, si los Decretos N° D 2020000032 y D 2020000035 del diecisiete (17) y veintitrés (23) de marzo de dos mil veinte (2020) respectivamente, expedidos por el alcalde del municipio de Guarne (Ant.),, cumplen con los requisitos de forma y los presupuestos de fondo -aspectos materiales del decreto-, esto es, si se encuentran ajustados a las normas constitucionales, la Ley 137 de 1994 – Ley Estatutaria de Estados de Excepción, el Decreto 417 de 2020, mediante el cual se declaró el estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica, los decretos legislativos expedidos por el Gobierno y las Leyes pertinentes al caso concreto.

5.3. 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, habiendo dispuesto al respecto:

> ***RESUELVE***
>
> ***Artículo 1. Declaratoria de emergencia sanitaria***. Declárese la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020. Dicha declaratoria podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada.
>
> ***Artículo 2. Medidas sanitarias.*** *Con el objetivo de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos se adoptan las siguientes medidas sanitarias:*
>
> *(…)*
>
> ***2.2.*** *Ordenar a los alcaldes y gobernadores que evalúen los riesgos para la transmisibilidad del COVID-19 en las actividades o eventos que impliquen la concentración de personas en un número menor de 500, en espacios cerrados o abiertos y que, en desarrollo de lo anterior, determinen si el evento o actividad debe ser suspendido.*
>
> *(…)*
>
> ***2.9.*** *Ordenar a todas las autoridades del país y particulares, de acuerdo con su naturaleza y en el ámbito de su competencia, cumplir, en lo que les corresponda, con el plan de contingencia que expida este Ministerio para responder a la emergencia sanitaria por COVID-19, el cual podrá actualizarse con base en la evolución de la pandemia.*
>
> *(…)"*

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"*, y 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, en el que se dispuso:

> ***DECRETA***

> ***Artículo 1.*** *Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.*
>
> ***Artículo 2.*** *El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.*
>
> ***Artículo 3.*** *El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.*
>
> ***Artículo 4.*** *El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.*

Valga decir que el anterior Decreto lo expidió el Gobierno Nacional, con la firma del Presidente y la de todos los Ministros, declarando uno de los ESTADOS DE EXCEPCIÓN que previó la Constitución Nacional, en el Título VII, Capítulo VI, concretamente el regulado bajo el artículo 215, denominado Estado de Emergencia.

5.4. Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en Estado de Emergencia.

La Constitución Política consagra en el Capítulo 6 del Título VII, en los artículos 212 a 215, tres estados de excepción a saber: a) Guerra exterior (art. 212), b) Conmoción interior (art. 213), y c) Estado de Emergencia -*económica, social y ecológica*- (art. 215); instituyendo unas causales estrictas que deben haberse presentado previamente a su declaratoria, así como los límites temporales y las prohibiciones y limitaciones que deben ser observadas en cada caso.

Así, a la luz del artículo 215 de la Constitución Política, el Estado de Emergencia podrá ser declarado por el Presidente de la República y todos los Ministros, siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 *ibídem* que: (i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que (ii) constituyan grave calamidad pública.

A su vez, la misma disposición prevé que los decretos legislativos dictados en el marco del Estado de Emergencia tendrán fuerza de ley y deberán ser (i) motivados, (ii) firmados por el Presidente y todos los Ministros, (iii) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, (iv) referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, y, (v) podrán, de forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes, los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El mismo artículo constitucional señala, que el decreto que declare el Estado de Emergencia debe indicar el término dentro del cual el Gobierno Nacional va a

ejercitar las facultades excepcionales, y que así mismo debe convocar al Congreso, si este no se hallare reunido, para que se reúna dentro de los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

En relación con las competencias del Congreso en el marco de los estados de emergencia, el propio artículo 215 de la Constitución establece que (i) examinará hasta por un lapso de treinta días, (prorrogable por acuerdo de las dos cámaras), el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas; (ii) podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, así como, ejercer sus atribuciones constitucionales; y, (iii) se reunirá por derecho propio, si no fuere convocado por el Gobierno Nacional.

Finalmente, el artículo 215 de la Constitución prohíbe al Gobierno desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos legislativos proferidos en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Ahora, indicó la H. Corte Constitucional en la sentencia C-802/2002[1] que tanto los decretos que declaran los estados de excepción, entre ellos el Estado de Emergencia, como aquellos que concretan las medidas legislativas para remediarlos, son decretos legislativos, los cuales comparten requisitos, tanto los formales como los materiales, previstos en la Constitución, en la Ley y en la jurisprudencia constitucional; en armonía con lo manifestado por la Corte Constitucional, también el Consejo de Estado en providencia del 22 de abril de 2020[2], entiende que tanto los unos como los otros, presentan unas características

---

[1] Corte Constitucional, sentencia C-802 del 02 de octubre de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño.
[2] Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión, providencia del 22 de abril de 2020, C.P. William Hernández Gómez, Radicado 11001 03 15 000 2020 01213 00:

"***- En cuanto a su forma***
(i) Deben llevar la firma del presidente de la República y de los ministros de su Gabinete.
(ii) Han de ser motivados, con la expresión de las razones de hecho y de derecho por las cuales se hace la declaratoria respectiva o por las que se adoptan las medidas que la desarrollan. Esos motivos deben guardar correspondencia con los supuestos previstos en la Constitución para la declaración de cada estado de excepción y con las causas concretas que lo originaron.

- Respecto de su contenido sustancial
Aquí es necesario distinguir entre el decreto que declara el estado de excepción de los expedidos con fundamento en dicha declaratoria. Podemos distinguirlos así:
(i) En el decreto legislativo que declara la conmoción interior o la emergencia económica, social y ecológica se debe fijar el tiempo de duración, que podrá ser por períodos de treinta días, los cuales, sumados, no podrán exceder de noventa en el año calendario.
(ii) Los decretos legislativos dictados con fundamento en el estado de excepción que haya sido declarado, deben circunscribirse a las medidas estrictamente necesarias para afrontar y superar la crisis. Igualmente, estas últimas deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos y no pueden implicar la suspensión de los derechos humanos ni de las libertades fundamentales, y, en todo caso, deberán respetar las reglas del Derecho Internacional Humanitario.

- En lo relativo a su control
Los decretos legislativos están sujetos a los siguientes controles:
(i) Al judicial de la Corte Constitucional, mediante el control automático, que obliga al Gobierno Nacional a enviarlos a dicha Corporación, al día siguiente de su expedición, y si el Gobierno no cumpliere con ese deber, aquélla aprehenderá de oficio y de forma inmediata su conocimiento.
(ii) Al político del Congreso, que puede hacerse efectivo a través de juicio de responsabilidad por cualquier abuso que los miembros del Gobierno cometan en el ejercicio de las facultades respectivas, y a

generales en cuanto a su forma, a su contenido sustancial y en lo relativo a su control.

En suma, los decretos legislativos dictados con fundamento en un estado de excepción, deben circunscribirse a las medidas estrictamente necesarias para afrontar y superar la crisis, se encuentran sujetos a un control automático por parte de la Corte Constitucional[3], y a un control político por parte del Congreso de la República y en todo caso, respetarán los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como las reglas del Derecho Internacional Humanitario.

5.5. De los actos de la administración expedidos como desarrollo de los decretos legislativos.

La República de Colombia se cataloga como un Estado Social de Derecho, de acuerdo con la Constitución Política, categoría que entre otros aspectos implica la separación de poderes y el control recíproco de las ramas del poder público, y como resultado, se prevén varios mecanismos reglados por medio de los cuales en situaciones excepcionales, se autoriza a una de las ramas, que de por sí no es la autoridad primigeniamente competente, a realizar funciones, que por regla general, le correspondería ejercer a otra, pero que, por tratarse de asuntos inhabituales, las normas establecen rigurosos mecanismos de control político (Congreso) y judicial (Jueces).

Al margen de lo explicado en el capítulo que antecede frente a la competencia otorgada a la Corte Constitucional para conocer automáticamente respecto de la constitucionalidad de los decretos que declaran los estados de excepción y de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República, la jurisdicción contencioso administrativa también juega un papel preponderante en el control judicial orientado a la verificación y comprobación inmediata y automática de la

---

través de la atribución que esa Corporación tiene para modificar o derogar en cualquier época las medidas tomadas mediante los decretos legislativos.
*Por su parte, las **características específicas** de los decretos legislativos expedidos en el marco del estado de emergencia económica, social o ecológica son las siguientes:*
(i) Pueden derogar, adicionar o modificar las leyes que sean pertinentes y en consecuencia tienen los mismos efectos jurídicos de una ley, a diferencia de lo que ocurre con los decretos legislativos proferidos en los estados de guerra exterior y conmoción interior, que solo suspenden las leyes que sean contrarias a la situación excepcional que se presente.
(ii) Los decretos legislativos que desarrollan el estado de emergencia tienen una vigencia indefinida, esto es, pueden sobrepasar el término por el cual se declaró el estado de excepción. No obstante, si establecen nuevos tributos o modifican los impuestos existentes, las medidas respectivas regirán solo hasta el vencimiento de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso las convierta en permanentes.
(iii) Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso, pero la oportunidad para ello depende de si la iniciativa legislativa es exclusiva del Gobierno Nacional, o no. Las variables son las siguientes: (a) En aquellas materias que son de iniciativa legislativa del presidente, la derogación, modificación o adición de los decretos legislativos de emergencia, por parte del Congreso, solo es posible durante el año siguiente a la declaración de emergencia. (b) En las materias que los congresistas pueden tener iniciativa legislativa, el Congreso podrá ejercer en todo tiempo dicha facultad.
iv) Finalmente, estos decretos legislativos están sujetos a la prohibición de no desmejorar los derechos sociales de los trabajadores. (…)"

[3] De conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en sentencia C-466/17, el estudio de los límites materiales específicos de los decretos legislativos expedidos en desarrollo de un Estado de Emergencia económica, social y ecológica, debe ser llevado a cabo a partir los siguientes juicios: (i) de conexidad material y de finalidad, (ii) de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad (iii) de no contradicción específica, (iv) de motivación suficiente, (v) de necesidad, (vi) de incompatibilidad, (vii) de proporcionalidad, y, finalmente, (viii) de no discriminación.

legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos por las autoridades nacionales y territoriales con base en los decretos legislativos, competencia que fue otorgada, como ya se indicó, por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 111, 151 y del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011-, y que implica el examen de la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

5.6. Del control inmediato de legalidad por parte de la jurisdicción Contencioso Administrativa.

Como se indicó antes, el Control Inmediato de Legalidad es el medio jurídico previsto en la Ley Estatutaria 137 de 1994 para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan decretos legislativos, medio de control que como lo ha manifestado la Corte Constitucional[4], se **"*constituye como una limitación al poder de las autoridades administrativas y es una medida eficaz para impedir la aplicación de normas ilegales en el marco de los estados de excepción*"**.

En efecto, la Corte Constitucional, al estudiar la constitucionalidad del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en ejercicio del control automático de constitucionalidad que le correspondía ejercer sobre la ya citada Ley 137 de 1994, por ser una Ley Estatutaria, en la Sentencia C-179/94[5], manifestó:

> ***- 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.***
> ***Cuando la Corte Constitucional de conformidad con lo establecido en el artículo 56 inciso 2o. de la presente ley, no haya suspendido un decreto legislativo, dictado en el ejercicio de las facultades de los estados de excepción, dicho decreto, en todo o en parte, no podrá inaplicarse o suspenderse por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, ni por ninguna autoridad judicial o administrativa."***

[4] Corte Constitucional, Sentencia C-179 del 13 de abril de 1994.
[5] Corte Constitucional, Sentencia C-179 del 13 de abril de 1994. Expediente P.E. 002. Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria N°. 91/92 Senado y 166/92 Cámara *"Por el cual se regulan los estados de excepción en Colombia"*. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

> Los ciudadanos Gustavo Gallón Giraldo y José Manuel Barreto, consideran que el inciso tercero del artículo que se examina, infringe el artículo 4o. de la Carta, ya que "impide dar aplicación a la excepción de inconstitucionalidad durante el periodo en que se esté surtiendo el trámite del control de constitucionalidad, si la norma no es suspendida de manera provisional".
>
> Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.
>
> **Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales.**
>
> No ocurre lo mismo con el inciso 3o., el cual debe juzgarse junto con el inciso 2o. del artículo 56 de la misma ley que, dispone "Así mismo, y mientras se adopta la decisión definitiva, podrá la Corte Constitucional en pleno y dentro de los diez días siguientes a la fecha en que avocó su conocimiento, suspender, aún de oficio, los efectos de un decreto expedido durante los estados de excepción, siempre que contenga una manifiesta violación de la Constitución".
>
> Tanto el inciso 3o. del artículo 20 como el inciso 2o. del artículo 56 del proyecto de ley estatutaria que se estudia, resultan inexequibles por los mismos motivos que se expusieron al estudiar el artículo 19 del presente proyecto de ley, que consagra la figura de la suspensión provisional de los decretos legislativos. Por tanto, no hay lugar a rebatir el argumento de los intervinientes, pues de todas formas el inciso 3o. será retirado del ordenamiento jurídico.
>
> Así las cosas, el artículo 20 del proyecto de ley que se revisa, es exequible salvo el inciso tercero, el cual será declarado inexequible.
> -Las sublíneas y la negrilla del párrafo 3° para destacar-

Ningún otro comentario le mereció a la Corte el examen de la constitucionalidad de la citada disposición, los anteriores párrafos fueron los únicos en los que se ocupó de analizar y encontrar conforme con la Carta el canon examinado, constatando que al tema de la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa apenas le dedicó dos de dichos párrafos, los restantes tienen que ver con una competencia que la Ley Estatutaria le había querido conferir a la Corte Constitucional de suspender provisionalmente la vigencia de los propios Decretos Legislativos dictados por el Presidente y sus ministros durante los estados de excepción, atribución que la Corte rápidamente declaró inconstitucional con el argumento consistente en que ni siquiera una Ley Estatutaria *-en este caso la Ley 137 de 1994-* le podía entregar a la Corte otras competencias distintas de las que ya la propia Constitución Nacional le había

otorgado, y que como la Carta no había habilitado a la Corte para suspender ninguna norma en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad, resultaban inexequibles todas las disposiciones con las que se pretendiera superar el referido marco de competencias emanadas directamente de la Ley Suprema.

Ahora, en lo que concierne al tema que convoca a la jurisdicción contencioso administrativa, de ejercer el Control Inmediato de Legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente durante los estados de excepción, encontró que esa atribución se encontraba en consonancia con el texto constitucional por cuanto ya el artículo 237 de la Carta, le había atribuido al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no le corresponda a la Corte Constitucional, **al igual que el cumplimiento de las demás funciones que la ley le asigne**, dijo la Corte.

Lo nuevo, entonces, es que la Ley, en este caso la Estatutaria 137 de 1994, le hubiera entregado a la jurisdicción contencioso administrativa la competencia, para que sin necesidad de demanda, asumiera el conocimiento inmediato y automático de la legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos.

Atribución, respecto de la cual se limitó a consignar la siguiente apreciación: **“Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, <u>y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales.”</u>**

Claro, lo que se pretende con ese control es que la jurisdicción de lo contencioso administrativo le salga al paso, en forma inmediata, suspendiendo y/o anulando, a los actos administrativos que al amparo de los estados de excepción dicten las autoridades administrativas, para que, como lo advierte la Corte, se impida eficazmente ***“…la aplicación de normas ilegales…”***.

La Corte no condicionó el ejercicio de esa nueva competencia que la Ley Estatutaria le asignó a la jurisdicción contencioso administrativa, al análisis metafísico ni filosófico de la expresión ***“desarrollo”***, empleada en el precepto, con lo cual, la inteligencia y los alcances del vocablo, son, como lo señala el artículo 28 del Código Civil, los naturales y obvios de la expresión. En efecto, el artículo 28 del C. C. al regular el tema del *sentido de las palabras de la ley*, prescribió: *“Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; …”*.

A la palabra **“desarrollo”**, dado que no ha sido definida legalmente para ningún efecto, debe dársele el sentido natural y obvio que le corresponda *“según el uso general de las mismas palabras”*, y es así, como el uso general de la palabra *“desarrollo”*, como se la emplea generalmente por todos los miembros de la colectividad, no se corresponde con el de causa primera, o el de causa eficiente de algo, o el de origen de algo, ni al de causa eficaz de algo. No, nada de eso.

El vocablo *"desarrollo"*, como lo señala el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, es la acción y efecto de *"desarrollar"*.

Y la palabra *"desarrollar"*, la define el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, expresando:

> **1.** tr. Aumentar o reforzar algo de orden físico, intelectual o moral. *Des arrollar lamusculatura, la memoria.* U. t. c. prnl.
> **2.** tr. Exponer con orden y amplitud una cuestión o un tema.
> **3.** tr. Realizar o llevar a cabo algo. *Desarrolló una importante labor.*
> **4.** tr. Mat. Efectuar las operaciones de cálculo indicadas en una expresi ón analítica.
> **5.** tr. Mat. Hallar los diferentes términos que componen una función o u na serie.
> **6.** tr. desus. **desenrollar.**
>
> **7.** prnl. Suceder, ocurrir o tener lugar.
>
> **8.** prnl. Dicho de una comunidad humana: Progresar o crecer, especialm ente en el ámbito económico, social o cultural.

Más aún, en el Gran Diccionario de Sinónimos de Fernando Corripio[6], en relación con los vocablos *"desarrollo"* y *"desarrollar"*, señala las siguientes expresiones como sus equivalentes:

Desarrollo: auge, progreso, aumento, adelanto, prosperidad, impulso, expansión, difusión, crecimiento, incremento, perfeccionamiento, dilatación, ramificación, riqueza, opulencia, florecimiento, fortuna. // Explicación, esclarecimiento, interrogación, especificación, comentario, definición, glosa, aclaración.

Desarrollar: Fomentar, prosperar, propagar, ampliar, aumentar, acrecentar, impulsar expandir, difundir, amplificar, crecer, incrementar, perfeccionar. / Desliar, desenvolver, desplegar, desdoblar, tender, extender, distender, abrir / exponer, elucidar, explicar, esclarecer, definir, comentar, glosar, revelar, interpretar, especificar.

Conservando la misma línea argumentativa, no sobra agregar, que tal y como lo indica la enciclopedia Wikipedia, la sinonimia, es una relación semántica de identidad o semejanza de significados entre determinadas expresiones o palabras. Por lo tanto, los ***sinónimos son expresiones o palabras que tienen un significado similar o idéntico entre sí, y pertenecen a la misma categoría gramatical***.

Con las anteriores explicaciones y elucidaciones, para entender que un acto administrativo es desarrollo de un decreto legislativo, basta con que lo podamos ubicar en alguna de las expresiones antes mencionadas, para que ese requisito de carácter formal se cumpla cabalmente.

Lo que no se puede perder de vista es que lo que es excepcional en la hora de ahora, es el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el que se encuentra todo el territorio nacional decretada por el Presidente y todos los

[6] GRAN DICCIONARIO DE SINÓNIMOS. Fernando Corripio. Editorial Bruguera. Tercera Edición. Página 345.

ministros como medida de protección de la salud y la vida de las personas derivada de la Pandemia COVIC-19. Ahora, una vez inmersos en esa situación de excepcionalidad institucional, se activan competencias que se tienen previamente, pero de las que no se hace uso porque no se dan las circunstancias jurídicas que tienen que presentarse para que puedan ejercitarse. Es el caso de la competencia de la jurisdicción especializada en lo contencioso administrativo de ejercer el Control Inmediato de Legalidad respecto de los actos administrativos de carácter general que se dicten en desarrollo de los decretos legislativos, competencia que se vuelve ***ordinaria*** dentro del estado de excepción.

No puede ser, y sería muy grave que ocurriera, que se confunda la excepcionalidad del estado de excepción con la excepcionalidad de una competencia atribuida a esta jurisdicción por una Ley Estatutaria, competencia que se vuelve ordinaria dentro del estado de excepción.

La Sala Plena del Consejo de Estado ha reiterado[7], por citar un caso, en la sentencia del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01[8], las características del medio de Control Inmediato de Legalidad, señalando:

> *(…)*
>
> *Características del control inmediato de legalidad:*
>
> *a) Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.*
>
> *b) Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.*
>
> *c) Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.*
>
> *d) Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto,* ***la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción****, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.*

[7] Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.
[8] Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 28 de enero de 2003, Expediente 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez

En principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. Sin embargo, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137.

En el último tiempo, la Sala Plena[9] *ha venido precisando que el control es compatible con la acción pública de nulidad (artículo 84 del C.C.A), que puede intentar cualquier ciudadano para cuestionar los actos administrativos de carácter general.*

De modo que el acto administrativo puede demandarse en acción de nulidad, posteriormente, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad. Por igual, la acción de nulidad por inconstitucionalidad, prevista en el artículo 237-2 de la C.P., resulta apropiada para cuestionar la validez de los actos administrativos expedidos en desarrollo de los decretos legislativos y a la luz de la Constitución.

Por eso, si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto.

d) La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. En cuanto a esta característica, la Sala ha dicho: "Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.

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

Consiguientemente, el análisis de la conexidad del acto administrativo en cuanto a si desarrollan o no un decreto legislativo, que es el que le corresponde llevar a cabo al Consejo de Estado y a los Tribunales Administrativos, considera el suscrito Magistrado Ponente que se debe llevar a cabo en la sentencia, siendo ese el momento procesal oportuno para establecer si el acto superó, entre otros, ese fundamental punto de control.

A tales efectos, recogiendo los criterios jurisprudenciales expuestos sobre el asunto es dable concluir 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, en el caso concreto para afrontar la emergencia de la COVID-19, serán objeto de control inmediato de legalidad por parte del Consejo de Estado en tratándose de actos dictados por las autoridades nacionales, y por los Tribunales Administrativos en aquellos casos donde quien

[9] Ver., entre otras, las siguientes sentencias: - Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez. - Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549. - del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

expide el acto es una autoridad territorial, debiéndose tener en cuenta que tales autoridades cuentan con un término cuarenta y ocho (48) horas, siguientes a la expedición del respectivo acto administrativo, para enviarlo a la autoridad judicial competente so pena de que en todo caso se aprehenda de oficio el aludido control judicial.

Aunado a lo anterior, no puede perderse de vista, que el ejercicio del control inmediato de legalidad sobre los actos administrativos que desarrollan un decreto legislativo, no suspende los efectos de las medidas mientras se adelanta el proceso, salvo que se decrete una medida cautelar de urgencia[10]; y que, corresponde al Juez revisar todo el ordenamiento jurídico para determinar la razonabilidad y proporcionalidad de las mismas.

5.7. La tutela judicial efectiva en el marco de los estados de excepción.

Expone el artículo 103 de la Ley 1437 de 2011, que "*los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tienen por objeto la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la ley y la preservación del orden jurídico*", así como que "*en la aplicación e interpretación de las normas de este Código deberán observarse los principios constitucionales y los del derecho procesal*".

Impone lo anterior, dar prevalencia al derecho a la administración de justicia, también llamado derecho a la tutela judicial efectiva, el cual ha sido definido por la H. Corte Constitucional[11] como "*la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes*", el cual ha sido reconocido por dicha Corporación no como una garantía abstracta, sino como un derecho fundamental que tiene efectos y condiciones concretas en los procesos tales como:

i). El derecho de acción o de promoción de la actividad jurisdiccional, el cual se concreta en la posibilidad que tiene todo sujeto de ser parte en un proceso y de utilizar los instrumentos que allí se proporcionan para plantear sus pretensiones al Estado, sea en defensa del orden jurídico o de sus intereses particulares.[12]

---

[10] ***Ley 1437 de 2011 - Artículo 234. Medidas cautelares de urgencia.*** *Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar.*
La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decrete.

[11] Corte Constitucional, Sentencia C-279/2013.

[12] Sentencias de la Corte Constitucional SU-067 de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón y Fabio Morón Díaz; T-275 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-416 de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonell; T-502 de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara; C-652 de 1997, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-742 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández; T-240 de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería; C-426 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-483 de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

ii). El derecho a que subsistan en el orden jurídico una gama amplia y suficiente de mecanismos judiciales –acciones y recursos- para la efectiva resolución de los conflictos"[13].

iii) Contar con la posibilidad de obtener la prueba necesaria a la fundamentación de las peticiones que se eleven ante el juez.[14]

iv). El derecho a que la promoción de la actividad jurisdiccional concluya con una decisión de fondo en torno a las peticiones que han sido planteadas.[15]

v). El derecho a que existan procedimientos adecuados, idóneos y efectivos para la definición de las pretensiones y excepciones debatidas.[16]

Con lo cual, es innegable que cuando no se encuentre evidente el cumplimiento de los requisitos formales y materiales del acto interno de la administración en el cual se toman medidas de carácter general ordenadas en ejercicio de la función administrativa como desarrollo de los estados de excepción, debe avocarse conocimiento del medio de control a fin de asegurar la primacía del principio de la tutela judicial efectiva, en tanto el compromiso estatal es procurar que se logre en forma real y no meramente nominal, que por medio de las actuaciones judiciales se restablezca el orden jurídico y se protejan las garantías personales[17], puesto que el medio de Control Inmediato de Legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del CPACA, tiene como esencia el derecho a la tutela judicial efectiva y, ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la declaratoria del estado de excepción de la emergencia Económica debe imprimirse el trámite previsto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

5.8. Contenido del acto objeto de control.

Los actos objeto de control, son los Decretos N° D2020000032 y D2020000035 del diecisiete (17) y veintitrés (23) de marzo de dos mil veinte (2020) respectivamente, que la Sala se permite reproducir en algunos de sus apartes, aclarándose que en ambos actos administrativos sus consideraciones son exactamente las mismas y que en lo único que varía es el artículo séptimo, así:

---

[13] Sentencias de la Corte Constitucional T-240 de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería; C-426 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-662 de 2004, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes y C-1177 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño.
[14] Sentencia de la Corte Constitucional T-240 de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería.
[15] Sentencias de la Corte Constitucional SU-067 de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón y Fabio Morón Díaz; C-093 de 1993, M.P. Fabio Morón Díaz y Alejandro Martínez Caballero; C-301 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-544 de 1993, M.P. Antonio Barrera Carbonell; T-275 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-416 de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonell; T-046 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-268 de 1996, M.P. Antonio Barrera Carbonell; T-502 de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara; C-652 de 1997, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-742 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández; C-426 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-1177 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño.
[16] Sentencias de la Corte Constitucional T-046 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-093 de 1993, M.P. Fabio Morón Díaz y Alejandro Martínez Caballero; C-301 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-544 de 1993, M.P. Antonio Barrera Carbonell; T-268 de 1996, M.P. Antonio Barrera Carbonell; C-742 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández; C-426 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-1177 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño.
[17] C. Const., Sent. C-500, jul. 16/2014.

5.8.1. Decreto N° D 2020000032 del diecisiete (17) de marzo de dos mil veinte (2020):

"DECRETO NÚMERO 2020000032
17/03/2020

POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS SANITARIAS PARA .LA PRESERVACIÓN DE LAVIDA Y MITIGACIÓN DEL RIESGO CON OCASIÓN DE LA SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE GUARNE, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES

EL ALCALDE MUNICIPAL DE GUARNE ANTIOQUIA, en uso de las facultades legales, y en especial las conferidas por el numeral 3º del artículo 315 de la Constitución Política, el poder extraordinario de policía establecido en los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, el artículo 44 de la Ley 715 de 2001, y

CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra; bienes, creencias y demás derechos y libertades.

SEGUNDO: Que igualmente el artículo 49 de la Carta Política preceptúa que: "La atención de la salud y el saneamiento ambiental, son servicios a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud'.

TERCERO: Que la Constitución Política en su artículo 209 establece que "La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones".

CUARTO: Que el Título VII de Ley 9 de 1979, dicta medidas sanitarias, en el sentido que corresponde al Estado como regulador en materia de salud, expedir las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud.

QUINTO: Que el Parágrafo 1 del Artículo 2.8.8.1.4.3 Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, establece que: "...Sin perjuicio de las medidas antes señaladas y en caso de epidemias o situaciones de emergencia sanitaria nacional o internacional, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendadas por expertos con el objetivo de limitar la diseminación de una enfermedad o un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad en una zona determinada ".

SEXTO: Que el numeral 44.3.5 del artículo 44 de la Ley 715 de 2001, señala como competencia a cargo de los municipios: " ... Ejercer Vigilancia y Control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud, en los establecimientos y espacios que puedan generar riesgos para la

población, tales como establecimientos educativos, hospitales, cárceles, cuarteles, albergues, guarderías, ancianatos, puertos, aeropuertos y terminales terrestres, transporte público, piscinas, estadios, coliseos, gimnasios, bares, tabernas, supermercados y similares, plazas de mercado, de abasto público y plantas de sacrificio de animales, entre otros ".

SEPTIMO: Que la Ley 1751 de 2015 regula el derecho fundamental a la salud y dispone en el Artículo 5 que el Estado es el responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como uno de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho. Igualmente, en el Artículo 10 se enuncia como deberes de las personas frente a ese derecho fundamental, lo de "propender por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad' y de "actuar de manera solidaria ante situaciones que pongan en peligro la vida y la salud de las personas"

OCTAVO: Que según el Artículo 14 de la Ley 1523 de 2012, los Alcaldes como jefes de la administración local, representan al Sistema Nacional en el municipio, y como conductores del desarrollo local, son los responsables directos de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en sus territorios, incluyendo el conocimiento y la redacción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

NOVENO: Que ante la identificación del nuevo Coronavirus (COVID-19) desde el pasado 7 de enero, se declaró este brote como Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII) por parte de la Organización Mundial de la Salud, por lo que el Gobierno Nacional ha venido implementando medidas para enfrentar su llegada en las fases de prevención y contención en aras de mantener los casos y contactos controlados.

DÉCIMO: Que el COVID19 tiene un comportamiento similar a los coronavirus del Síndrome Respiratorio de Oriente Medio (MERS) y del Síndrome Respiratorio Agudo Grave (SARS), en los cuales se ha identificado que los mecanismos de transmisión son: 1) gotas respiratorias al toser y estornudar, 2) contacto indirecto por superficies inanimadas, y 3) aerosoles por microgotas, y se ha establecido que tiene una mayor velocidad de contagio.

DÉCIMO PRIMERO: Que, de acuerdo con la OMS, existe suficiente evidencia para indicar que el coronavirus (2019-nCoV), se transmite de persona a persona pudiendo traspasar fronteras geográficas a través de pasajeros infectados; la sintomatología suele ser inespecífica, con fiebre, escalofríos y dolor muscular, pero puede desencadenar en una neumonía grave e incluso la muerte.

DÉCIMO SEGUNDO: Que, a la fecha, no existe un medicamento, tratamiento o vacuna para hacer frente al virus y, en consecuencia, por su sintomatología y forma de obrar en la persona, genera complicaciones graves y que, de acuerdo con las recomendaciones de los expertos, la forma más efectiva de evitar el contagio es tener una higiene permanente de manos y mantener los sitios de afluencia de público debidamente esterilizados.

DÉCIMO TERCERO: Que el 9 de marzo de 2020, el Director General de la OMS recomendó, en relación con COVID-19, que los países adapten sus respuestas a esta situación, de acuerdo al escenario en que se encuentre cada país, invocó la adopción prematura de medidas con un objetivo común a todos

los países: detener la transmisión y prevenir la propagación del virus para lo cual los países sin casos; con casos esporádicos y aquellos con casos agrupados deben centrarse en encontrar, probar, tratar y aislar casos individuales y hacer seguimiento a sus contactos.

DÉCIMO CUARTO: Que la OMS declaró el 11 de marzo de los corrientes que el brote de COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, y a través de comunicado de prensa anunció que, a la fecha, en más de 114 países, distribuidos en todos los continentes, existen casos de propagación y contagio y más de 4.291 fallecimientos, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

DÉCIMO QUINTO: Que el Gobierno Nacional mediante la Resolución No. 385 del 12 de Marzo de 2020 "Por la cual se declara emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus" del Ministerio de Salud y Protección Social, estableció las medidas sanitarias con el fin de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

DÉCIMO SEXTO: Que por su parte el Gobierno Departamental expidió el Decreto 2020070000967 del 12 de Marzo del 2020 mediante el cual se declaró emergencia sanitaria en el Departamento de Antioquia

DÉCIMO SÉPTIMO: Que, en ese orden de ideas, y en concordancia con lo anterior es obligación del Municipio crear las disposiciones que regirán en el Municipio además de las ya establecidas por el Orden Nacional y Departamental

En mérito de lo expuesto,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: *Declárase la* ***EMERGENCIA SANITARIA*** *en todo el territorio del Municipio de Guarne, en cumplimiento de la Resolución No. 385 del 12 de Marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social.*

ARTÍCULO SEGUNDO: *Adoptar las siguientes medidas sanitarias y de protección, en aras de mitigar el riesgo y controlar los efectos del Coronavirus COVID-19, las cuales serán de obligatorio cumplimiento, en los siguientes ámbitos:*

K. A TODA LA CIUDADANÍA
(…)
L. RESPONSABILIDAD DE LAS EMPRESAS Y/O EMPLEADORES
(…)
M. RESPONSABILIDAD DE LOS TRABAJADORES
(…)
N. LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS
(…)
O. LAS EMPRESAS DE SERVICIOS DE TRANSPORTE
(…)
P. EN LOS CENTROS DE RECLUSIÓN TRANSITORIO

(…)
Q. EN LOS CBA (Centro de Bienestar del Anciano) y en el CENTRO VIDA
(…)
R. DE LAS INSTITUCIONES Y CENTRO EDUCATIVOS
(…)
I. MEDIDAS RESPECTO A LOS SERVICIOS PRESTADOS POR LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL
(…)
S. MEDIDAS QUE DEBEN ADOPTAR LAS TIENDAS, SUPERMERCADOS Y EN GENERAL LOS ESTABLECIMIENTOS ABIERTOS AL PÚBLICO.
(…)
T. ACTIVIDADES DE CULTO.

ARTÍCULO TERCERO. *Decretar el toque en el municipio de Guarne, tanto en el área urbana como en el área rural a partir de las 9:00 p.m. y hasta las 5:00 a.m. del día siguiente. La presente disposición rige a partir del día 18 de marzo de 2020.*

PARÁGRAFO PRIMERO: *Para los menores de 18 años de edad, y los adultos mayores de 65 años, el toque de queda regirá a partir del día 18 de marzo de 2020 durante las 24 horas del día. Los menores de 18 años de edad solo podrán desplazarse en compañía de sus padres.*

Los niños, niñas, jóvenes y adolescentes que se encuentren en vías, parques, establecimientos de comercio y demás espacios públicos, serán conducidos por la autoridad competente a los lugares dispuestos por las Comisarías de Familia del municipio de Guarne.

PARÁGRAFO SEGUNDO: *Se EXCEPTÚAN de la presente medida las siguientes personas:*

(…)

ARTÍCULO CUARTO. *Las personas naturales y jurídicas que presten servicios de Hotelería, Alojamiento y Hospedaje deberá reportar de manera oportuna a la Secretaría de Salud y protección Social del Municipio de Guarne, a Migración Colombia y a la Policía de Turismo la presencia de extranjeros en sus instalaciones, con el fin de realizar seguimiento y control focalizado a estos ciudadanos. Así mismo, deberán acatar de manera estricta las disposiciones establecidas en la circular conjunta 012 del 12 de Marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social y demás disposiciones emitidas por las autoridades Nacionales, Departamentales y Locales. La Secretaría de Salud y Protección Social de Guarne podrá solicitar esta información directamente.*

ARTÍCULO QUINTO. *A los organizadores de eventos y comunidad en general que incumplan las prohibiciones contenidas en la presente Resolución y las demás medidas impartidas por el Gobierno Nacional se les podrá imponer las multas de conformidad con el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, y el Decreto Nacional 780 de 2016 e incluso la responsabilidad penal por no acatar las medidas de protección y aislamiento decretadas (Artículo 368 del Código Penal).*

ARTÍCULO SEXTO. *Las líneas telefónicas habilitadas para realizar los reportes serán las siguientes:*

(…)

ARTÍCULO SÉPTIMO. *La Administración Municipal, en caso de ser necesario, realizará los respectivos traslados presupuestales con el fin de garantizar los recursos para cubrir la epidemia dentro del territorio Municipal.*

ARTÍCULO OCTAVO. *A través de la Oficina de Comunicaciones, se hará la debida difusión de este acto administrativo a efecto de que sea conocido por la comunidad en general.*

ARTÍCULO NOVENO. *El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y contra él no procede recurso alguno por la vía Gubernativa.*

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

FABIAN MARCELO BETANCUR RIVERA
Alcalde Municipal"

5.8.2. Decreto N° D 2020000035 del veintitrés (23) de marzo de dos mil veinte (2020):

"DECRETO NÚMERO D 2020000035
23/03/2020

POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 202000032 DEL 17 DE MARZO DE 2020

EL ALCALDE MUNICIPAL DE GUARNE ANTIOQUIA, en uso de las facultades legales, y en especial las conferidas por el numeral 3º del artículo 315 de la Constitución Política, el poder extraordinario de policía establecido en los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, el artículo 44 de la Ley 715 de 2001, y

CONSIDERANDO:

(…) – Las consideraciones son las mismas del Decreto 202000032 -

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: *Adiciónese el artículo séptimo al decreto municipal D 2020000032 del 17 de marzo de 2020, el cual quedará así:*

Quedan suspendidas las audiencias programas en virtud de los procesos contravencionales adelantados por la inspección de tránsito adscrita a la secretaría de gobierno del municipio de Guarne. De conformidad con ello se suspenden igualmente los términos procesales para dichos procedimientos.

ARTÍCULO SEGUNDO: *Las demás normas del decreto D 2020000032 del 17 de marzo de 2020, permanecerán igual.*

ARTÍCULO TERCERO. *El presente decreto rige a partir de su publicación."*

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

FABIAN MARCELO BETANCUR RIVERA
Alcalde Municipal"

Bajo la óptica de los decretos transcritos y recogiendo las consideraciones allí plasmadas con las cuales justifica la adopción de la decisión de declaratoria de emergencia sanitaria y adopción de medidas sanitarias y de protección para mitigar el riesgo y controlar los efectos del Coronavirus COVID-19*,* en el municipio de Guarne (Ant.), es dable concluir que se basó para dicho efecto, en la Resolución 385 marzo 12 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social que declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus, el Decreto Departamental No. D 202007000967 del 12 de marzo de 2020 "Por el cual se declara la emergencia sanitaria en salud en el Departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones", la Ley 9 de 1979, el Decreto 780 de 2016, la Ley 715 de 2001, la Ley 1751 de 2015 y la Ley 1523 de 2012.

5.9. Examen de legalidad de los Decretos N° D2020000032 y D2020000035 del 17 y 23 de marzo de 2020 del municipio de Guarne (Ant.).

Como lo impone el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 "*Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia"*, el control inmediato de legalidad recae sobre aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa que desarrollan los decretos legislativos expedidos durante un Estado de Excepción, encontrándose que en el presente caso, se encuentran cumplidos los dos primeros presupuestos, esto es, que se trate de un acto administrativo de carácter general y que se haya dictado en ejercicio de la función pública, como salta a la vista de la lectura integral de los Decretos Nº D2020000032 y D2020000035 del diecisiete (17) y veintitrés (23) de marzo de dos mil veinte (2020) respectivamente, expedido por el Alcalde de Guarne (Ant.).

Ahora, previo a realizar el análisis de fondo de la legalidad del Decreto objeto de revisión, debe determinarse si en efecto, como lo exige la Ley Estatuaria 137 de 1994, el mismo desarrolla algún decreto legislativo de los que fueron expedidos por el Gobierno Nacional durante el Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado inicialmente mediante el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020.

Al respecto, el H. Consejo de Estado en providencia del treinta y uno (31) de marzo de dos mil veinte (2020), precisó lo siguiente[18]:

> *"Ahora bien, 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*

[18] CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA Bogotá D.C., treinta y uno (31) de marzo de dos mil veinte (2020) Radicación: 11001 0315 000 2020 00958 000 C.P. Dr. Oswaldo Giraldo López.

> *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.*
>
> *En efecto, de acuerdo con el esquema constitucional atrás referido, 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 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."*

Los Decretos N° D 2020000032 y D 2020000035 del diecisiete (17) y veintitrés (23) de marzo de dos mil veinte (2020) respectivamente, del municipio de Guarne (Ant.), no desarrollan el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las atribuciones conferidas por el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, para conjurar la crisis e impedir la propagación de la Covid-19 y la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional, y menos aún, los Decretos Legislativos 482 del 26 de marzo de 2020 "*Por el cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica*", ni 491 del 28 de marzo de 2020 "*Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*".

Como se precisó en el capítulo dedicado a los actos de la administración expedidos como desarrollo de los decretos legislativos y concretamente, en lo que compete al Control Inmediato de Legalidad por parte de la jurisdicción Contencioso Administrativa, el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011-, determina los ***requisitos de procedibilidad*** que deben ser analizados en este medio de control jurisdiccional, y que en esencia consisten en que: *i)* se trate de medidas de carácter general *-actos administrativos-*, *ii)* que hubieran sido dictados en ejercicio de la función administrativa, y *iii)* que se hubieran proferido como desarrollo de los decretos legislativos emitidos durante los Estados de Excepción, condicionamiento, éste último, que para el caso presente no fue superado por el acto administrativo examinado.

Ahora, con apoyo en lo indicado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en diversas sentencias[19] que se han dictado sobre el asunto, se infiere que al tratarse de un control integral, debe efectuarse sobre el fondo y la forma de la medida revisada al momento de dictarse la sentencia; aún cuando el decreto legislativo con fundamento en el cual se expidió la medida de carácter general, hubiere sido declarado inexequible por la Corte Constitucional, porque inclusive en ese caso, la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe ejercer el control inmediato que le asigna la ley.

Sin embargo, en el presente caso, la expedición de los Decretos N° D2020000032 y D2020000035 del diecisiete (17) y veintitrés (23) de marzo de dos mil veinte (2020) respectivamente, no se profirieron con el objetivo de desarrollar medida alguna contenida en un decreto legislativo de los que se han expedido dentro del estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica, tal como ya se indicó.

Así las cosas, examinados el Decreto N° D 2020000032 del diecisiete (17) de marzo de dos mil veinte (2020) *"Por el cual se adoptan medidas sanitarias para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el coronavirus (COVID-19) en el Municipio de Guarne y, se dictan otras disposiciones"* y el Decreto N° D 2020000035 del veintitrés (23) de marzo de dos mil veinte (2020) *"Por medio del cual se modifica el Decreto 202000032 del 17 de marzo de 2020"*, en ninguno de sus considerandos se advierte que se desarrolle 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, ni ninguno de los posteriores Decretos Legislativos que emitió el señor Presidente de la República en los diversos temas, para afrontar la situación generada por la Covid-19.

Antes bien, el decreto que se revisa, aunque está relacionado con la adopción de medidas respecto de la enfermedad Covid-19, conforme se logró establecer del propio Decreto N° D2020000032 del 17 de marzo de 2020, el mismo no hace referencia a ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República, ni a la declaratoria del *"Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario"*, decretada mediante el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 y en el que se adoptó las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir la propagación de la Covid-19, y la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional, aun siendo concomitante con el mismo, teniendo en cuenta que ambos se expidieron el día diecisiete (17) de marzo del presente año; en consecuencia, los Decretos N° D2020000032 y D2020000035 del diecisiete (17) y veintitrés (23) de marzo de dos mil veinte

[19] Consejo de Estado, Sala Plena, Sentencia del 28 de enero de 2003, rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), Sentencia del 09 de diciembre de 2009, rad. 11001-03-15-000-2009-00732-00(CA), Sentencia del 01 de junio de 2010, rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), Sentencia del 19 de octubre de 2010, rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), Sentencia del 23 de noviembre de 2010, rad. 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA), Sentencia del 05 de marzo de 2012, rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), y radicado 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), de la misma fecha.

(2020) respectivamente, expedidos por el Alcalde de Guarne (Ant.), no se enmarcan dentro de las decisiones de carácter general que en ejercicio de la función administrativa son dictadas en el marco del estado de excepción, porque se tiene acreditado que no es producto del desarrollo de ninguna disposición dictada con ocasión del estado de excepción declarado en todo el territorio nacional.

Entonces, si bien los Decretos N° D2020000032 y D2020000035 del diecisiete (17) y veintitrés (23) de marzo de dos mil veinte (2020) se profirieron en el marco de la emergencia sanitaria y la declaratoria del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica, lo cierto es que no desarrollaron ninguno de los Decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República, sino que, por el contrario, su expedición se fundamentó en los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 y el artículo 44 de la Ley 715 de 2001, relativos a la competencia que tienen las entidades públicas en materia policiva y sanitaria.

Se observa además que, en las consideraciones de los decretos municipales bajo análisis, se invocó como fundamento de los mismos además de las normas ordinarias indicadas, la Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social y el Decreto Departamental 2020070000967 del 12 de marzo de 2020, los cuales no ostentan el carácter de decretos legislativos.

Una situación muy semejante a la acá planteada, fue examinada por el H. Consejo de Estado en la providencia del veinte (20) de abril de dos mil veinte (2020), exp. 2020-00960[20], por medio de la cual resolvió un recurso de reposición presentado por el Procurador Cuarto Delegado ante esa Corporación frente al auto que avocó el conocimiento del control inmediato de legalidad de la Resolución 0000608 del 17 de marzo de 2020, proferida por la Directora Ejecutiva de la Fiscalía General de la Nación, y en la que refirió lo siguiente:

> *"(...)*
>
> *En el caso concreto, el Despacho advierte que le asiste razón al Procurador Cuarto Delegado ante esta Corporación. En efecto, el acto administrativo cumple con las dos primeras condiciones formales para ser objeto del control inmediato de legalidad, toda vez que (i) es de contenido general y (ii) fue expedido por una autoridad del orden nacional; no obstante, no ocurre así con el tercer requisito establecido en el artículo 136 del CPACA, puesto que la Resolución n.º 0000608 no desarrolla los decretos legislativos expedidos en el marco del respectivo estado de excepción.*
>
> *Entonces, si bien la Resolución n.º 0000608 del 17 de marzo de 2020 se profirió en el marco de la emergencia sanitaria y la declaratoria del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica, lo cierto es que no desarrolló el Decreto legislativo 417 de 2020, sino que, por el contrario, su expedición se fundamentó en los artículos 24, 42 y 43 de la Ley 80 de 1993; literal a) del numeral 4 del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007 y 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto 1082 de 2015, relativos a la competencia que tienen las entidades públicas*

[20] Consejo de Estado, Sala Plena, auto del 20 de abril de 2020, rad. 11001-03-15-000-2020-00960-00(CA)B. C.P. Dra. María Adriana Marín.

sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública de declarar la urgencia manifiesta."

Ahora, es preciso aclarar, que bajo la óptica del magistrado sustanciador, lo procedente en el caso concreto, correspondía a la admisión de este medio de control, atendiendo a que no era evidente al primer golpe de vista, que los Decretos N° D2020000032 y D2020000035 del diecisiete (17) y veintitrés (23) de marzo de dos mil veinte (2020) respectivamente, del municipio de Guarne (Ant.), no desarrollaran los decretos legislativos expedidos en el marco del respectivo estado de excepción, en razón de ello, se decretaron pruebas todo ello de conformidad con la prelación que se le debe prodigar al derecho a la tutela judicial efectiva para propugnar por la integridad del ordenamiento jurídico abstractamente considerado y por la debida protección y por el restablecimiento de los derechos e intereses legítimos de los asociados, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en la ley, derecho que sin lugar al menor duda constituye un pilar fundamental del Estado Social de Derecho de aplicación inmediata[21].

Al efecto, se deja constancia que el Ponente atiende los criterios esbozados en forma mayoritaria por la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Antioquia, como se expresaron en su sesión de los días 28 de mayo y 04 de junio de la presente anualidad, en cuanto respecto de las medidas de carácter general dictadas por autoridades territoriales del Departamento de Antioquia, dentro de los procesos con radicado 2020-0772, 2020-00775, 2020-00831, 2020-00856, 2020-00874, 2020-00883, 2020-00894 y 2020-00845, correspondientes a casos similares al acá revisado, en relación con el acto administrativo que se tuvo la ocasión de examinar en su legalidad tanto formal como material, mayoritariamente la Sala Plena, consideró que la Corporación carecía de competencia para su estudio bajo el medio de Control Inmediato de Legalidad, y, así mismo, también por mayoría, la Sala plena resolvió que le correspondía al Ponente emitir la decisión que en Derecho correspondiera, ya que la decisión subsecuente debía proferirla el Ponente y no la Sala Plena; razón por la cual, este caso concreto correría la misma suerte.

La decisión que ahora se pronuncia, con todo, no supone que el decreto remitido carezca de control judicial, sino que el mismo debe realizarse a través de los medios de control de Nulidad simple y de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, o eventualmente, de Revisión a instancia del Gobernador del Departamento, pues el Control Inmediato de Legalidad, como medio de control judicial, tiene un alcance limitado a los aspectos que ya fueron indicados. En los tres primeros casos se requiere de la presentación de una demanda para que se active la jurisdicción, con el cumplimiento de los requisitos de ley, siendo esa una de las diferencias más protuberantes de los medios de control antes citados respecto del medio de Control Inmediato de Legalidad consistente en que este último no requiere de la presentación de ninguna demanda y que por lo mismo el funcionario judicial no queda atado a los argumentos de hecho y de derecho que en un momento determinado invoque una hipotética y eventual parte demandante, lo cual permite evidenciar un mayor margen de protección del

[21] Corte Constitucional, Sentencia C-279/13.

medio de Control Inmediato de Legalidad para las garantías y derechos de los asociados

En este sentido, el acto será pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, conforme al medio de control procedente y en aplicación del procedimiento contemplado en la Ley 1437 de 2011 y demás disposiciones concordantes.

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

RESUELVE

PRIMERO. SE DECLARA IMPROCEDENTE el control inmediato de legalidad en relación con el Decreto N° D 2020000032 del diecisiete (17) Decreto 032 del diecisiete (17) de marzo de dos mil veinte (2020) *"Por el cual se adoptan medidas sanitarias para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el coronavirus (COVID-19) en el Municipio de Guarne y, se dictan otras disposiciones"*, y el Decreto N° D 2020000035 del veintitrés (23) de marzo de dos mil veinte (2020) *"Por medio del cual se modifica el Decreto 202000032 del 17 de marzo de 2020"*, expedidos por el alcalde municipal de Guarne (Ant.), teniendo en cuenta las consideraciones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO. NOTIFICAR este proveído al Ministerio Público y al Alcalde del municipio de Guarne (Ant.).

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

Firma escaneada conforme Decreto 491/20

GONZALO J. ZAMBRANO VELANDIA
MAGISTRADO

Referencia: **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE LOS DECRETOS N°. 2020000032 Y 2020000035, DEL 17 Y 23 DE MARZO DE 2020 RESPECTIVAMENTE, EXPEDIDOS POR EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE GUARNE (Ant.).**
Radicado: **05001 23 33 000 2020 00952 00**
Instancia: **ÚNICA**
Asunto: **DECLARA IMPROCEDENTE EL CIL**

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY

25 DE JUNIO DE 2020

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR

SECRETARIA GENERAL