



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
SALA PLENA**

Magistrado Ponente: DANIEL MONTERO BETANCUR

Medellín, tres (3) de junio de dos mil veinte (2020)

Radicado	05001 23 33 000 2020 00927 00
Naturaleza	Control inmediato de legalidad
Medida objeto de control	Decreto 21, de 19 de marzo de 2020, <i>"Por el cual se dictan medidas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19 y se establecen otras disposiciones en el Municipio de Venecia, Antioquia"</i>
Autoridad que profirió la medida	Alcalde de Venecia (Antioquia)
Asunto	Deja sin efectos auto que avocó conocimiento del control inmediato de legalidad

Encontrándose el proceso de la referencia al despacho para elaborar el respectivo proyecto de sentencia, se advierte que el acto administrativo de la referencia no es susceptible del control inmediato de legalidad que contemplan los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011.

I.- Antecedentes.-

1.- Medida objeto del control.-

Se transcribe textual el texto de la medida objeto de control, incluso con fallas de mecanografía:

**"Decreto No. 021 de 2020
(19 de marzo)**

"Por el cual se dictan medidas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19 y se establecen otras disposiciones en el Municipio de Venecia, Antioquia"

"El Alcalde Municipal de Venecia, Antioquia"

“En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especiales las conferidas por los artículos 2, 44, 45, 49, 95, 296 y 315 de la Constitución Política, los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, la Ley 9 de 1979 y los Decretos Nacionales 417, 418 y 420 de 2020 y

“CONSIDERANDO:

“Que de conformidad con el artículo 2º 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.

“Que según el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, es atribución del Alcalde, *Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.*

“Que los artículos 44 y 45 superiores consagran que son derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, y el Estado tiene la obligación de asistir y protegerlos para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos.

“Que de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 95 de la Constitución Política, toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad, y obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.

“Que de conformidad con el artículo 296 de la Constitución Política, para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.

“Que el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 señala que los alcaldes ejercerán las funciones que les asignan la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo. Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán, entre otras, las siguientes funciones: (i) conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador; y (ii) restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes.

“Que de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 95 de la Constitución Política, toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad, y obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.

“Que mediante sentencia C-128 de 2018 la Corte Constitucional ha definido el concepto de orden público como el: *‘Conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos, debe completarse con el medio ambiente sano, como soporte del adecuado desenvolvimiento de la vida en sociedad. En este sentido, el orden público debe definirse como las condiciones de seguridad, tranquilidad y de sanidad medioambiental, necesarias para la convivencia y la vigencia de los derechos constitucionales, al amparo’ del principio de dignidad humana’.*

“Que de conformidad con el artículo 296 de la Constitución Política, para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los

actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.

“Que la Ley 1801 de 2016, en su artículo 14, concede poder extraordinario a los Alcaldes para disponer de acciones transitorias por situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población ante eventos amenazantes o para mitigar efectos de epidemias; así:

*‘ARTÍCULO 14. PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA, SEGURIDAD Y CALAMIDAD. Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, **epidemias**, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.*

‘PARÁGRAFO. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9ª de 1979, la Ley 65 de 1993, Ley 1523 de 2012, frente a la condición de los mandatarios como cabeza de los Consejos de Gestión de Riesgo de Desastre y /as normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, con respecto a las facultades para declarar la emergencia sanitaria.’

“Que, a su vez, el artículo 202 la citada Ley consagra:

*‘ARTÍCULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, **epidemias**, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a /as personas y evitar perjuicios mayores:*

(...)

4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.

5. Ordenar medidas restrictivas de tal movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.

7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.

8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes; y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.

9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.

(...)

11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.

12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.’

“Que, la Ley 9 de 1979 "Por la cual se dictan medidas sanitarias", dispone:

‘ARTICULO 594. La salud es un bien de interés público.

ARTICULO 595. Todo habitante tiene el derecho a /as prestaciones de salud, en la forma que las Leyes y /as reglamentaciones especiales determinen y el deber de proveer a la conservación de su salud y de concurrir al mantenimiento de la salud de la comunidad.

ARTICULO 596. Todo habitante tiene el derecho a vivir en un ambiente sano en la forma en que las Leyes y los reglamentos especiales determinen y el deber de proteger y mejorar el ambiente que lo rodea.

ARTICULO 597. La presente y demás leyes, reglamentos y disposiciones relativas a la salud son de orden público.

ARTICULO 598. Toda persona debe velar por el mejoramiento, la conservación y la recuperación de su salud personal y la salud de los miembros de su hogar, evitando acciones y omisiones perjudiciales y cumpliendo las instrucciones técnicas y las normas obligatorias que dicten las autoridades competentes.

(...)

ARTICULO 606. Ninguna persona actuar o ayudar en actos que signifiquen peligro, menoscabo o daño para la salud de terceros o de la población’.

“Que mediante Resolución No. 380 de marzo 10 de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó medidas preventivas, sanitarias, aislamiento y cuarentena por causa de la enfermedad COVID-19.

“Que el 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud categorizó el COVID-19 como una pandemia y lo clasificó como una emergencia de salud pública de interés internacional, lo que impone a las diferentes autoridades el deber actuar de manera contundente para evitar la propagación del virus.

“Que el Gobierno Nacional, mediante Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y adoptó medidas para hacer frente al virus.

“Que mediante el Decreto No. 2020070000967 de marzo 12 de 2020, se declaró la emergencia sanitaria en todo el Departamento de Antioquia, con el objeto de adoptar medidas sanitarias y de policía para contener la propagación del virus SARS CoV 2, generador del COVID-19, y poder atender a la población que resulte afectada.

“Que mediante Decreto No. 2020070000984 del 13 de marzo de 2020, se declaró la situación de calamidad pública en el Departamento de Antioquia, de conformidad con la Ley 1523 de 2012 y el Decreto 2049 del mismo año.

“Que a través del Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional declaró un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecología en todo el territorio nacional, teniendo en cuenta las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo coronavirus.

“Que el Decreto No 418 del 18 de marzo de 2020 del Gobierno Nacional, consagró medias transitorias para expedir normas en materia de orden público.

“Que en la actualidad, como consecuencia de la presencia del COVID-19, el departamento de Antioquia y por ende el municipio de Venecia se enfrenta a un grave riesgo a la salud y a la vida de las comunidades del territorio.

“Que la Organización Mundial de la Salud - OMS y el Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia han expresado que una medida eficaz para la contención del COVID-19 es el aislamiento preventivo.

“Que una forma de mitigar la propagación de COVID-19 y proteger la familia, la sociedad, los niños, jóvenes, personas de la tercera edad y las demás personas de desarrollar un contagio colectivo, es adoptar medidas adicionales a las ya tomadas por la administración departamental.

“Que el Gobierno Nacional, por medio de la Circular 20 del 16 de marzo de 2020, realizó ajustes al calendario escolar y estableció un periodo de desescolarización, razón por la que los niños y jóvenes se encuentran por fuera de su actividad académica tradicional.

“Que la mayoría de entidades públicas y muchas empresas privadas acogiendo las recomendaciones del Ministerio de Salud y Protección Social, avaladas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y teniendo en cuenta las circunstancias de la referida pandemia, han adoptado modelos alternativos de trabajo como teletrabajo, trabajo en casa, trabajo virtual, entre otros, o han incentivado situaciones laborales excepcionales como adelanto de vacaciones u otorgado licencias.

“Que como bien es conocido, las aglomeraciones, reuniones y conglomerados favorecen el contagio del virus, por lo que el Gobierno Nacional y Departamental consideran necesario como complemento a las medidas implementadas para la contención del mismo, postergar y aplanar la curva de contagio mediante el aislamiento social.

“Que el Decreto No 420 del 18 de marzo de 2020 del Gobierno Nacional, impartió instrucciones para la expedición de normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID 19, en el sentido de ordenar a los alcaldes y gobernadores prohibir el consumo de bebidas embriagantes y reuniones y aglomeraciones por un periodo de tiempo.

“Que mediante Resolución No. 00000464 del 18 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social, por la cual se adopta la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años.

“Que, en mérito de lo expuesto, el Alcalde del Municipio de Venecia, Departamento de Antioquia;

DECRETA:

“Artículo Primero.- Prohíbase el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta las 6:00 a.m. del día sábado 30 de mayo de 2020.

“Parágrafo Primero: Acatar la directriz del Gobierno Nacional de clausura de establecimientos abiertos al público como bares, discotecas, cantinas, fondas y demás centros nocturnos, locales comerciales de esparcimiento y diversión, de baile; ocio; entretenimiento y de juegos de azar y apuestas tales como casinos, bingos y terminales de juegos de video hasta nueva directriz del Gobierno Nacional.

“Parágrafo Segundo: No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

“Artículo Segundo. - Establecer toque de queda para niños, niñas y adolescentes. Restrínjase la circulación de niños, niñas y adolescentes en todo el territorio del municipio de Venecia, a partir de la Expedición del Presente Decreto y hasta el 20 de abril de la presente anualidad.

“Parágrafo: De igual forma, los adolescentes que se encuentren sin la compañía de sus padres o la(s) persona(s) en quien(es) recaiga su custodia, en la zona y durante el tiempo de que trata el artículo 2º del presente decreto, serán conducidos a las Comisarías de Familia, para que procedan con la verificación de derechos y el proceso sancionatorio a que haya lugar, conforme a lo dispuesto en artículo 190 del Código de la Infancia y la Adolescencia, modificado por el artículo 91 de la Ley 1453 de 2011.

“Artículo Tercero. - Acoger en todas sus partes la Resolución No. 00000464 del 18 de marzo de 2020, por la cual se adopta la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años y, en consecuencia, Ordénese la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para las personas mayores de 70 años, a partir del veinte (20) de marzo de 2020 a las siete de la mañana (7:00 a.m.) hasta el treinta (30) de mayo de 2020 a las doce de la noche

(12:00 p.m.), sin perjuicio de las excepciones establecidas y demás disposiciones dadas en la citada resolución.

“Artículo Cuarto. - Acoger en todas sus partes la Resolución No. 00000453 del 18 de marzo de 2020 emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, por la cual se adoptan medidas sanitarias de control en algunos establecimientos por causa del COVID - 19 y se dictan otras disposiciones.

“Artículo Quinto. - Acoger en todas sus partes el Decreto Departamental No. 2020070001025 del 19 de marzo de 2020, por medio del cual se declara una cuarentena por la vida en el Departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones.

“Artículo Sexto. - Prohíbase la circulación de personas y vehículos en toda la jurisdicción del Municipio de Venecia, Antioquia desde las 7:00 de la noche del viernes 20 de marzo de 2020 hasta las 3:00 de la mañana del martes 24 de marzo del mismo año, con el objetivo de contener la propagación del virus COVID-19; sin perjuicio de las excepciones establecidas y demás disposiciones dadas en el Decreto Departamental.

“Artículo Séptimo. - Prohíbanse reuniones y aglomeraciones de más de cincuenta (50) personas desde las 18:00 horas del jueves 19 de marzo de 2020 hasta las 06:00 horas del sábado 30 de mayo de 2020.

“Artículo Octavo. - Se suspende la atención al público en las instalaciones de la Casa de Gobierno a partir de las 2:00 pm del día 20 de marzo de 2020 y se reanudará en su horario normal el día martes 24 de marzo de 2020.

“Parágrafo: se recomienda a los usuarios, acudir a las instalaciones de la Casa de Gobierno solo en casos estrictamente necesarios para evitar el contacto físico como medida de prevención del contagio del coronavirus COVID - 19.

“Artículo Noveno. - Restrínjase el desarrollo de actividades deportivas, lúdicas y culturales, así mismo el ingreso al Coliseo Municipal, Casa de la Cultura, Parque Educativo, Biblioteca Municipal, Teatro Municipal, Estadio Municipal, Piscina Municipal, cancha del parque principal del Municipio de Venecia, Antioquia.

“Artículo Décimo. - Actívese de forma permanente y hasta que persistan las circunstancias de la pandemia el Consejo Municipal de Atención y de Prevención de Desastres de Venecia, Antioquia.

“Artículo Décimo Primero. - El incumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente decreto acarreará como consecuencia, además de las medidas correctivas del Capítulo II del Título I del Libro Tercero Código de Policía y Convivencia Ciudadana (eventualmente multa tipo cuatro, en caso de incurrir en la conducta descrita en el artículo 35 numeral 2 de la ley 180), la obligación por parte de los infractores de adelantar actividades sociales para la prevención y atención del Coronavirus, por un término de cuatro (4) horas, el cual será supervisado por las autoridades municipales.

“Artículo Décimo Segundo - El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y se aplicarán de manera preferente las disposiciones del Gobierno Nacional en lo que no se haya regulado.

“COMUNÍQUESE, Y CÚMPLASE

“Dado en el Municipio de Venecia, Antioquia, a los diecinueve (19) días del mes de marzo del año dos mil veinte (2020).

(Hay firma)

(Hay firma)

2.- Actuación procesal surtida.-

El magistrado sustanciador, mediante auto de 1º de abril de 2020, avocó el conocimiento del asunto, ordenó darle al proceso el trámite dispuesto en el artículo 185 del CPACA, ordenó remitir al tribunal la totalidad de los antecedentes administrativos del acto objeto del control, ordenó efectuar los avisos y notificaciones contemplados en el ordenamiento jurídico y dispuso dar traslado al procurador al vencimiento de los 10 días de la publicación del aviso.

Durante el término de publicación del aviso, el alcalde Venecia guardó silencio y no se recibieron intervenciones de la ciudadanía.

Dentro del término concedido, el municipio de Venecia (Antioquia) aportó como antecedentes del acto administrativo los siguientes: i) resolución 453, de 18 de marzo de 2020, ii) resolución 464, de 18 de 2020, iii) decreto 420, de 18 de marzo de 2020, iv) decreto 2020070001025, de 19 marzo de 2020 y v) decreto 21, de 19 de marzo de 2020

3.- Pruebas recaudadas.-

En atención a la solicitud realizada por esta Corporación, el municipio de Venecia (Antioquia) aportó como antecedentes del decreto 21 de 2020 los siguientes documentos:

- ✓ Copia de la resolución 453, de 18 de marzo de 2020, *“Por la cual se adoptan medidas sanitarias de control en algunos establecimientos por causa del COVID-19 y se dictan otras disposiciones”*, expedida por el Ministro de Salud y Protección Social y el Ministro de Comercio, Industria y Turismo.
- ✓ Copia de la resolución 464, de 18 de 2020, *“Por la cual se adopta la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años”*, expedida por el ministro de Salud y Protección Social.
- ✓ Copia del decreto 420, de 18 de marzo de 2020, *“Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la*

emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19", expedido por el Presidente de la República.

✓ Copia del decreto 2020070001025, de 19 marzo de 2020, *"Por medio del cual se declara una cuarentena por la vida en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones"*, expedido por el gobernador de Antioquia.

✓ Copia del decreto 21, de 19 de marzo de 2020, *"Por el cual se dictan medidas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19 y se establecen otras disposiciones en el municipio de Venecia, Antioquia"*.

4.- Concepto del Ministerio Público.-

El Ministerio Público, mediante correo electrónico recibido el 24 de abril de 2020, allegó concepto en el que precisó que el decreto 21, de 19 de marzo de 2020, objeto de control inmediato de legalidad, contiene medidas generales y fue proferido por el alcalde del municipio de Venecia (Antioquia) en ejercicio de sus funciones administrativas y en desarrollo de sus facultades ordinarias en materia de sanidad, orden público y policía y no como desarrollo de uno o más de los decretos legislativos expedidos en el estado de excepción declarado en nuestro país, por lo que consideró que se está ante la ausencia del factor motivación o causa, el cual se requiere para que proceda este medio de control judicial en forma directa, por lo que consideró que no es susceptible del control inmediato de legalidad y advirtió que esta norma está sujeta a los controles ordinarios derivados del medio de control de nulidad simple, consagrado en el artículo 137 del CPACA, el que requiere acción de parte legitimada y de la revisión de los actos de los alcaldes a que hace referencia el artículo 305 (numeral 10) de la Constitución Política, el que exige solicitud por parte del señor Gobernador de Antioquia.

Refirió que, si bien es cierto que en uno de los considerandos se hace referencia al decreto nacional 417, de 17 de marzo de 2020, que declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional por el término de treinta (30) días calendario, también lo es que no lo desarrolla y, por tanto, *"la mención que de él hace se constituye en un antecedente normativo de su expedición, por cuanto como se concluyó antes, la reglamentación o desarrollo inmediato del decreto que declara la emergencia se realiza a través de decretos legislativos, reiterándose que solo los actos generales que desarrollen estos últimos*

son aquellos respecto de los cuales se ejerce el control" (ver página 12 del concepto).

Agregó que la "tesis amplia" sobre los actos objeto de control que el despacho sustanciador ha sustentado en los autos que decide sobre si avoca o no conocimiento, señaló que la misma desconoce el principio de reserva de ley y que no es procedente modificar o ampliar por la autoridad judicial el objeto del medio de control inmediato de legalidad consagrado de manera clara en cuanto a su alcance por una ley estatutaria, so pretexto de proteger el derecho a la tutela efectiva, por cuanto se garantiza con otros medios de control que, según lo dispuesto en el acuerdo PCSJA20-11546 del 25/04/2020, están exceptuados de la suspensión de términos y además para la recepción de las demandas permite actuar a través de medios tecnológicos y ordena que no se exijan formalidades físicas innecesarias.

El agente del Ministerio Público indicó que, en caso de no compartirse la anterior conclusión por acogerse la tesis abierta y flexible frente al objeto del control inmediato de legalidad y dado que el decreto limita derechos fundamentales, al hacerse el juicio de legalidad del decreto se desprende que el mismo está ajustado a derecho, con excepción de lo dispuesto en el artículo décimo segundo del decreto analizado, al considerar (se transcribe textualmente, como aparece a folio 17 y 19):

"No obstante, en el presente caso el **ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO** del Decreto sub examine dispone que *"rige a partir de su expedición"*, previsión que para este Delegado constituye una flagrante oposición al mandato superior, **dado que como se determinó la publicación de los actos administrativos en los términos señalados, es un requisito necesario para efectos de su vigencia y oponibilidad.** En tal virtud, la palabra "expedición" debe ser declarada nula, en tanto contiene una regla inversa a la legal, que obviamente atenta contra el principio de publicidad de los actos administrativos.

...

"Las medidas, adoptadas en el decreto sometido a control, resultan proporcionales con la gravedad de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, y guardan conexidad con las normas superiores que le sirven de sostén como quiera que, lo que pretende es prevenir, contener y mitigar los efectos de una enfermedad catalogada como de pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de transmisión que motivó el estado de emergencia, con el fin de garantizar la protección de la vida, honra y bienes de los habitantes del Municipio, lo que es una obligación constitucional a cargo del Estado según el artículo segundo constitucional. Por lo anterior, se advierte que las medidas previstas en el acto objeto de control son idóneas, necesarias y proporcionales para efectos de resguardar los derechos fundamentales que se ven flagrantemente afectados por la pandemia que azota al mundo entero.

“Ahora, puede que algunas de las medidas sean limitantes de libertades y derechos individuales, tales como: libre empresa, derecho al trabajo, derecho al libre desarrollo de la personalidad, o derecho a la libre locomoción, lo cual es factible en estados de anormalidad tal como lo señala el artículo 13 de la Ley 137 de 1994 y lo confirma la Corte Constitucional”

Con fundamento en lo anterior, concluyó el agente del Ministerio Público solicitando que se declare improcedente el control inmediato de legalidad respecto del decreto 21 del 19 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del Municipio de Venecia y que, en caso de no accederse a lo anterior, se declare ajustado a derecho.

II.- CONSIDERACIONES.-

1.- Problema jurídico.-

Consiste en establecer si el decreto 21, de 19 de marzo de 2020, proferido por el alcalde de Venecia (Antioquia) es susceptible del control inmediato de legalidad que contemplan los artículos 20 de la ley estatutaria 137 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011.

Para definir el asunto de la referencia, se estudiarán los siguientes aspectos: (I) referencia general a los estados de excepción contemplados en la Constitución Política de 1991, (II) el control a los poderes del Ejecutivo en los estados de excepción, (III) naturaleza, finalidad, alcance y características del control inmediato de legalidad, (V) requisitos de procedencia de control inmediato de legalidad y (V) estudio de procedencia en el asunto bajo estudio.

2. I.- Breve referencia a los estados de excepción contemplados en la Constitución política de 1991.-

La Constitución Política de 1991, en aras de que el poder ejecutivo cuente con las herramientas necesarias para conjurar situaciones que alteren extraordinariamente la normalidad, contempló tres estados de excepción que el mismo constituyente denominó: (a) de “*Guerra Exterior*” (art. 212), (b) de “*Conmoción Interior*” (art. 213) y (c) “*Estado de Emergencia*” (art. 215).

Para los fines que interesan a esta providencia, se analizará brevemente el último de los estados de excepción mencionados.

El artículo 215 de la Constitución Política de Colombia le atribuye al Presidente de la República la potestad de declarar el Estado de Emergencia, por períodos de hasta 30 días que pueden ser prorrogados dos veces más y que, en todo caso, sumados no podrán exceder 90 días en el año calendario, cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 (Guerra exterior) y 213 (Conmoción Interior) que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública¹.

El rasgo más significativo de los estados de excepción, incluido el de Emergencia, es que, una vez declarado éste (a través del decreto declarativo del estado de excepción) por mandato constitucional se habilita, a sí mismo, el Presidente de la República para que, con la firma de todos sus ministros, pueda *“dictar decretos con fuerza de ley”*, denominados decretos legislativos, los cuales deben estar destinados exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

En el ejercicio de esta potestad, el Gobierno debe velar por que sus decisiones se ajusten a los lineamientos establecidos por la propia Constitución Política, razón por la cual la declaratoria del estado de excepción no debe convertirse en un instrumento para desconocer derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, ni para inmiscuirse en materias distintas a las que deban ser reguladas con el fin de conjurar los hechos que dieron origen al estado de excepción.

Otro aspecto que vale la pena destacar es que los decretos legislativos que expide el Gobierno durante la emergencia, a diferencia de los dictados con fundamento en la declaratoria de conmoción interior, pueden reformar o derogar la legislación preexistente y tienen vigencia indefinida en el tiempo, hasta tanto el Congreso de la República proceda a derogarlos o reformarlos, salvo cuando se trate de normas relativas a la imposición de tributos o modificación de 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”*. Esa es la lectura que

¹ “**Artículo 215.** Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario ...”.

desprende del artículo 215 (incisos segundo y tercero) de la Constitución Política y así ha sido reconocida por la Corte Constitucional (sentencia C-179 de 1994).

Ahora bien, tal como lo ha precisado la más reciente jurisprudencia del Consejo de Estado², el Gobierno Nacional "... bien sea a través del señor Presidente de la República, o por medio de otra autoridad subordinada a él, como por ejemplo, sus ministros de despacho, directores de departamentos administrativos o superintendentes, directores de agencias estatales, etc.; así como los órganos autónomos e independientes y las **autoridades territoriales**, podrán reglamentar y/o desarrollar ..." ³, en el **ámbito de sus respectivas competencias**, "... lo dispuesto en los «decretos legislativos» expedidos para conjurar el «estado de emergencia»; (sic) para lo cual, en uso de la tradicional facultad reglamentaria establecida en el artículo 189.11 de la Constitución ..." ⁴ y de las competencias de cada uno de estos órganos o entidades estatales, podrán expedir las correspondientes medidas generales, las cuales pueden adoptar distintas formas contempladas en el ordenamiento jurídico, como reglamentos, decretos, resoluciones, etc., "... para hacer aún más concretas las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias que provocaron el Estado de Excepción⁵" (subrayas y negrilla fuera del texto original).

3. II.- El control a los poderes del Ejecutivo en los estados de excepción.-

El ejercicio de esa facultad legislativa excepcional propia de los estados de excepción, por parte del poder ejecutivo, y las medidas de carácter general dictadas en ejercicio de función administrativa como desarrollo de los decretos legislativos son objeto de control, a través de diferentes mecanismos que contempla la misma Constitución Política y la ley.

Sin perjuicio del control político que contempla la ley superior respecto de los estados de excepción, el ordenamiento jurídico prevé algunos controles judiciales que se justifican por la alteración excepcional de las competencias legislativas, en la medida en que, si bien mediante leyes de facultades extraordinarias el Congreso puede habilitar al Presidente de la República para el ejercicio de precisas funciones

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión 10, sentencia de 11 de mayo de 2020, Rad. 11 001-03-15-000-2020-00 944-00.

³ Ibídem.

⁴ Ibídem.

⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 5 de marzo de 2012, Rad. 11 001-03-15-000-2010-00 200-00 (CA) (cita original de la sentencia parcialmente transcrita).

legislativas, en los estados de excepción es el propio Jefe de Gobierno quien, con la declaración del estado de excepción, se reviste, a sí mismo, de poderes de legislación, sin la mediación de otro poder público⁶, pudiendo, incluso, fijar contenciones al régimen jurídico ordinario y establecer restricciones a los derechos de los ciudadanos; no obstante, el ejercicio de esas prerrogativas va ligada indiscutiblemente a la plena observancia de los límites que el propio texto constitucional consagra, pues, en todo caso, debe cuidar no introducir alteraciones al orden legal vigente y minimizar las limitaciones de los derechos durante su vigencia.

De ahí la necesidad del control de constitucionalidad de la declaración de los estados de excepción y de los decretos a través de los cuales el Ejecutivo ejerce el poder legislativo que de allí emana (control automático de constitucionalidad) que ejerce la Corte Constitucional (Const. Pol. Arts. 214 (numeral 6) y 215 (parágrafo)), y también el control jurisdiccional de las medidas de carácter general que se implementan, en ejercicio de función administrativa, como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción (control inmediato de legalidad) el cual ejerce esta jurisdicción, según lo previsto por el artículo 20 de la ley estatutaria 137 de 1994, *"Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia"* (LEEE).

El artículo 20 de la citada ley 137 de 1994 dice:

"Artículo 20. Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

"Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición".

El artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁷ reproduce, en esencia, el precepto antes transcrito y añade que la competencia se ejercerá conforme a las reglas establecidas en dicho código.

⁶ Corte Constitucional, sentencia C-156 de 2011.

⁷ **"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

A su turno, el artículo 151 (numeral 14) del mismo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone que los Tribunales Administrativos conocerán, privativamente y en única instancia, 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”, de modo que la ley estatutaria 137 de 1994 fija la competencia del Consejo de Estado para conocer de los controles inmediatos de legalidad respecto de las medidas de carácter general proferidas por las autoridades del orden nacional y la ley 1437 de 2011 la de los Tribunales Administrativos para conocer de los controles inmediatos de legalidad de las medidas adoptadas por las autoridades territoriales departamentales y municipales.

4. III.- Naturaleza, finalidad, alcance y características del control inmediato de legalidad.

El control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la ley estatutaria 137 y 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011 es de naturaleza jurisdiccional y tiene como finalidad revisar que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de función administrativa como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción se ajusten al orden jurídico vigente.

Este medio de control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas y es medida eficaz para impedir la aplicación de normas ilegales⁸.

Dicho en otras palabras, constituye un dique a la arbitrariedad o a la ilegalidad que se puede generar a través de las medidas de carácter general que adopten los gobernantes bajo el ropaje de estar actuando en el marco del ordenamiento jurídico de los estados de excepción.

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”.

⁸ Corte constitucional, sentencia C-179 de 1994.

La jurisprudencia del Consejo de Estado⁹ ha definido el alcance y características del control inmediato de legalidad, así:

1.- Es un verdadero proceso judicial, porque el artículo 20 de la ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para tramitar dicho mecanismo de revisión de las medidas de carácter general, expedidas por las autoridades públicas nacionales y territoriales; de ahí que la providencia que decida el control inmediato de legalidad es una sentencia judicial.

2.- Es automático e inmediato, porque tan pronto se expide la correspondiente medida de carácter general como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, la autoridad pública que la expidió debe remitirla a la jurisdicción contencioso administrativa dentro de las 48 horas siguientes, para que se ejerza el control correspondiente; de no hacerlo, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el conocimiento del asunto; por consiguiente, no es necesario que el acto se haya divulgado.

3.- Es autónomo, porque es posible que se controlen las medidas generales expedidas por las autoridades nacionales o territoriales como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción o de los decretos legislativos que lo desarrollan.

4.- Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió la medida, la conexidad 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 sus efectos. La misma jurisprudencia ha dicho que, aunque en principio podría pensarse que integral significa que se confronta con todo el ordenamiento jurídico, hay que tener en cuenta que, 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 inmediato de legalidad.

⁹ Entre otras providencias, ver sentencias de la sala plena de lo contencioso administrativo de 28 de enero de 2003 (exp. 2002-0949-01), de 7 de octubre de 2003 (exp. 2003-0472-01), de 16 de junio de 2009 (exp. 2009-00305-00) y de 9 de diciembre de 2009 (exp. 2009-0732-00).

5.- Asimismo, es compatible con el medio de control de nulidad simple que puede intentar cualquier persona para cuestionar los actos administrativos de carácter general, de modo que la medida o el acto administrativo proferido como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción puede demandarse, posteriormente, a través de los medios de control ordinarios que contempla el ordenamiento jurídico (nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad, según el caso), siempre que se sustente en la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.

6.- Es un medio de control que materializan los principios que fundan la democracia participativa, en la medida en que los ciudadanos pueden intervenir defendiendo o impugnando la legalidad de las medidas objeto de control.

7.- La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa, según lo dispuesto por el artículo 189 de la ley 1437 de 2011. Es de anotar que los fallos que declaran ajustados al ordenamiento jurídico los actos objeto de control o los que declaran nulidades parciales respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto *erga omnes*, esto es, oponible a todos, sólo tienen fuerza de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los aspectos de legalidad analizados y decididos en la sentencia, de modo que la decisión adoptada en un fallo que mantenga la legalidad del acto objeto de control no es obstáculo para que en el futuro se produzca otro pronunciamiento que recaiga sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.

5. IV.- Requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad.-

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 20 de la ley estatutaria 137 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011, antes transcritos, las medidas que están sometidas a este instrumento automático e inmediato de control son las que reúnen la totalidad de los siguientes requisitos:

a) Que sean de carácter general: es decir, que las medidas afecten o estén dirigidas a una pluralidad indeterminada de personas¹⁰ con efectos *erga omnes*, de modo que, si la medida contiene supuestos normativos, éstos deben aparecer enunciados de manera objetiva y abstracta.

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia C-620 de 2004.

b) Que sean proferidas en ejercicio de función administrativa, es decir, que estén orientadas a cumplir los fines del Estado y que se enmarquen dentro del conjunto de acciones dirigidas a hacer factible la operación de la actividad estatal, lo que supone que, para que sea susceptible de este control judicial, la medida de carácter general debe materializar la actividad práctica desarrollada por el Estado para la inmediata consecución de sus fines, con exclusión, por supuesto, de las actividades que materialmente supongan el ejercicio de funciones legislativas o judiciales¹¹.

En efecto, para definir el ejercicio de función administrativa es necesario delimitarla y distinguirla de las demás funciones que cumplen los órganos y organismos del Estado.

La función pública, como género, se define como el conjunto de actividades que ejercen las autoridades públicas en el ámbito de sus competencias constitucionales y legales para realizar los fines o cometidos estatales previstos en el artículo 2 de la Constitución Política¹². La función pública comprende las actividades que realizan las distintas ramas del poder público: ejecutiva, legislativa y judicial y las que cumplen, además, los órganos autónomos e independientes, tal como lo dispone el artículo 113 de la ley superior.

¹¹ Se ha entendido, de manera muy general, que la función legislativa comprende la creación de normas generales de conducta, imperativas para todos los habitantes y la función jurisdiccional como el poder público de administrar justicia.

¹²“Desde el punto de vista dinámico, el Estado se concibe como un grupo socio – político que debe cumplir una serie de tareas o cometidos para lograr su finalidad del bien común. Utilizando una metodología proveniente de la ontología o teoría de los objetos, la doctrina del derecho administrativo ha tratado de consolidar todas las actividades que desarrolla un Estado, cualquiera sea su orientación política o filosófica, en unas cuantas tareas que comprendan la universalidad de lo que en términos de posibilidad político- administrativa puede realizar todo grupo político que sea o pretenda ser identificado como Estado. Dichas actividades se sintetizan así: darse su organización fundamental, regular las relaciones con el mundo exterior (internacional), regular las relaciones de sus súbditos, regular lo relacionado con el patrimonio público, la prestación servicios públicos y el fomento a las actividades de los particulares. Estas tareas se asumen por toda organización estatal, cada una de ellas con mayor o menor intensidad, de acuerdo con las orientaciones socio políticas o la ideología de quienes políticamente asumen en un momento histórico su dirección. Ahora bien, para cumplir cada una de esas tareas el Estado debe agotar un procedimiento, que como todo procedimiento está integrado por etapas, cada una de las cuales constituye lo que se conoce como Función Pública.

“Así las cosas la función pública se identifica como cada una de las etapas del procedimiento que sigue el Estado para la realización de las diferentes tareas a su cargo, una de las cuales es la prestación de servicios públicos” (cfr. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de 7 de septiembre de 2006, rad. 11001-03-06-000-2006-00034-00).

En cambio, la función administrativa, como especie de la función pública, excluye la actividad sustancial de los órganos legislativo y judicial, pero no es acertado afirmar que la función administrativa sea el conjunto de funciones a cargo del poder ejecutivo, como a nivel doctrinario se afirmó en algunas épocas¹³, pues es bien sabido que todos los órganos de la jurisdicción y el legislativo ejercen función administrativa en algunas ocasiones, como cuando efectúan nombramientos, por ejemplo, y, en otras, los órganos ejecutivo y legislativo cumplen funciones jurisdiccionales por autorización constitucional (incisos segundo y tercero del artículo 116 de la Constitución Política) y en los casos previstos por la ley, de modo que resulta impreciso definir la función administrativa a partir de un criterio orgánico, es decir, por el órgano que ejerce la función; pero, tampoco resulta preciso acudir a un criterio puramente material, según el cual se ha entendido la función administrativa como *"la actividad práctica que el Estado desarrolla para cuidar, de modo inmediato, los intereses públicos que asume en los fines propios"*¹⁴ o como *"la actividad concreta del Estado dirigida a la satisfacción de las necesidades colectivas, de manera directa e inmediata"*¹⁵, definiciones que si bien se acercan a lo que constituye el ejercicio de la función administrativa, se quedan cortas, porque limitan la extensión de su contenido, dejando por fuera algunos aspectos de importancia que hacen parte de esa función.

En esa medida, algunos doctrinantes, acudiendo a un criterio mixto (en parte orgánico y en parte material) definen la función administrativa como *"... toda la actividad que realizan los órganos administrativos, y la actividad que realizan los órganos legislativo y jurisdiccionales, excluidos respectivamente los actos y hechos materialmente legislativos y jurisdiccionales"*¹⁶. Dicho de otra forma, *"... es administración todo lo que no es, orgánica y materialmente a la vez, ni legislación ni jurisdicción"*¹⁷. Este concepto abarca la idea de que no todo lo que realiza el órgano ejecutivo es administración, sino sólo *"la actividad concreta, práctica, desarrollada por el Estado para la inmediata obtención de sus cometidos"*¹⁸.

En conclusión, las medidas de carácter general proferidas en ejercicio de función administrativa son aquellas que comprenden el ejercicio de la actividad práctica

¹³ Cfr. Santamaría de Paredes: "Curso de Derecho Administrativo", Madrid, 1903, p. 34

¹⁴ Zanobini, Guido: "Corso di Diritto Amministrativo", t. I, Milán, 1958, 8ª ed.

¹⁵ D'aleissio, E.: "Istituzione di Diritto Amministrativo", t. I, Turín, 1949, 4ª ed., p. 17.

¹⁶ Gordillo, Agustín: "Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas", T. 8, Buenos Aires, 2013, 1ª ed., p. 98 y ss.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*. Acudiendo a la definición hecha por Sayagués, Laso E., en: "Tratado de Derecho Administrativo", t. I, p. 42 y ss.

desarrollada por el Estado para la inmediata consecución de sus fines, con exclusión de aquellas actividades que materialmente suponen el ejercicio de funciones legislativas o judiciales, las cuales pueden ser proferidas por el ejecutivo o por cualquier otro órgano u organismo del Estado, en el ámbito de sus competencias, y serán susceptibles de este medio de control siempre que sean proferidas como desarrollo de uno o varios decretos legislativos durante los estados de excepción.

c) Que sean proferidas como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, lo que significa que la medida debe concretar los enunciados generales y abstractos de los decretos legislativos o materializar la aplicación de los preceptos normativos en ellos contenidos o viabilizar su cumplimiento.

En efecto, para dilucidar a qué se refiere el legislador estatutario cuando ordena que serán objeto del control inmediato de legalidad las medidas proferidas "como desarrollo de los decretos legislativos" se debe acudir a las pautas de interpretación judicial.

Los artículos 27 a 32 del Código Civil recogen, en suma, algunos de los elementos de interpretación establecidos por Savigny¹⁹: gramatical, lógico, histórico y sistemático.

Específicamente, el elemento gramatical de la interpretación tiene por objeto la palabra que constituye el medio para que el pensamiento del legislador se comunique con el destinatario, de modo que consiste en la exposición de las leyes lingüísticas aplicadas por el legislador.

Según el diccionario de la lengua española, la palabra "desarrollo" denota la "Acción o efecto de desarrollar o desarrollarse" y, a su turno, "desarrollar" significa, en su segunda expresión, "**Exponer con orden o amplitud una cuestión o un tema**" y, en su tercera acepción, "**Realizar o llevar a cabo algo**", de modo que estas dos acepciones llevadas al contexto de la norma jurídica permiten válidamente afirmar que cuando el legislador dice "como desarrollo" significa que la medida de carácter general debe estar orientada a exponer con orden o amplitud el

¹⁹ Savigny, Friedrich Karl Von et al: "La ciencia del derecho", "Los fundamentos de la ciencia jurídica", Buenos Aires, 1949, p. 82 y ss.

contenido de un decreto legislativo (cuestión o tema), lo que se acompasa, en su segunda acepción, con el significado de lo que técnicamente se conoce como reglamentar la ley, pues los decretos reglamentarios (o reglamentos como se conoce en otras latitudes)²⁰ tienen como *"propósito precisar y detallar la ley para que de esta forma pueda ejecutarse adecuadamente"*²¹, es decir, hacer más exhaustivo, detallado o pormenorizado el contenido normativo de la ley para lograr su debida ejecución.

La potestad reglamentaria ha sido definida por el Consejo de Estado²² como:

"... la facultad constitucional que se atribuye ... al Gobierno Nacional, en cabeza del Presidente de la República, para expedir un conjunto de disposiciones jurídicas de carácter general y abstracto para la debida ejecución de la ley, a través de las cuales desarrolla las reglas y principios en ella fijados y la completa en aquellos detalles y pormenores necesarios que permiten su aplicación, pero que en ningún caso puede modificar, ampliar o restringir en cuanto a su contenido material o alcance" (subraya fuera del texto original).

Cuando el Gobierno Nacional, por conducto del Presidente de la República, expide un decreto reglamentario para desarrollar el contenido de un decreto legislativo lo hace en ejercicio de la facultad ordinaria contemplada en el artículo 189 (numeral 11) de la Constitución Política, de modo que no es un criterio adecuado para definir si la medida de carácter general se expide como desarrollo de un decreto legislativo el hecho que haya sido adoptada en ejercicio de una facultad ordinaria o extraordinaria.

Lo que determina que la medida de carácter general sea desarrollo de un decreto legislativo es su contenido material y no la facultad con la que fue expedida, pues el control recae sobre la medida y no sobre la facultad, de modo que si desarrolla uno más decretos legislativos se satisface este presupuesto, de lo contrario, no se puede entender satisfecho.

Pero, el desarrollo de los decretos legislativos no se agota únicamente a través de la expedición de decretos ordinarios o reglamentarios, pues si los decretos legislativos están concebidos para conjurar la crisis que justificó la declaratoria del

²⁰ Caso español y caso argentino en los cuales tienen una connotación distinta a la de acto administrativo.

²¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de 19 de septiembre de 2017, rad. 11001-03-06-000-2016-00220-00.

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 18 de febrero de 2016, rad. 11001-03-24-000-2013-00018-00.

estado de excepción e impedir la extensión de sus efectos, puede que otras autoridades públicas de distintos niveles y sectores (entidades del sector descentralizado territorialmente o por servicios) deban adoptar medidas de carácter general para materializar o concretar los contenidos normativos que persiguen tal finalidad, es decir, deben proferir “medidas de ejecución” tendientes a concretar las disposiciones con fuerza de ley que tienen como finalidad conjurar la crisis que se puede extender en el ámbito nacional y territorial y, en este caso, sí es necesario que el decreto legislativo faculte a la autoridad pública para que adopte la medida que desarrolla o “permite llevar a cabo” (tercera acepción de la palabra desarrollar) la ejecución de los preceptos normativos contenidos en el decreto legislativo.

La jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en varios pronunciamientos ha entendido que desarrollar un decreto legislativo significa reglamentarlo o expedir actos tendientes a hacer más concretas sus disposiciones normativas.

En efecto, en sentencia de 5 de marzo de 2012²³, la Sala Plena precisó:

“El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expidan al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo” (subraya fuera del texto).

Y en reciente pronunciamiento, el Consejo de Estado en una de sus Salas Especiales de Decisión²⁴ sostuvo:

“... el Gobierno Nacional ... así como los órganos autónomos e independientes y, **las autoridades territoriales, podrán reglamentar y/o desarrollar**, en el **ámbito de sus jurisdicciones**, lo dispuesto en los «decretos legislativos» expedidos para conjurar el «estado de emergencia»; para lo cual, en uso de la tradicional facultad reglamentaria establecida en el artículo 189.11 de la Constitución, y de las competencias reguladoras de cada uno de estos órganos o entidades, podrán expedir los correspondientes actos administrativos generales ... para hacer aún más concreta las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias que provocaron el estado de excepción²⁵” (negritas y subrayas fuera del texto original).

²³ Expediente 11 001-03-15-000-2010-00 369-00.

²⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Decisión Especial 10, sentencia de 11 de mayo de 2020, rad. 11 001-03-15-000-2020-00 944-00.

²⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 5 de marzo de 2012, Rad. 11 001-03-15-000-2010-00 200-00 (CA) (cita original de la sentencia parcialmente transcrita).

En ese sentido, para establecer si una medida de carácter general ha sido expedida como desarrollo de uno o varios decretos legislativos durante los estados de excepción y, por ende, si es susceptible del control inmediato de legalidad, el juez debe precisar cuál es el decreto legislativo o la disposición normativa contenida en el decreto legislativo que se desarrolla a través de esa medida, pues para habilitar la competencia tendiente a efectuar el control de legalidad no basta señalar que la medida está basada en un decreto legislativo o que está orientada, de forma general, a conjurar la crisis que motivó la declaratoria del estado de emergencia económica social o ecológica, por cuanto la materia objeto de desarrollo de un decreto legislativo es la parte dispositiva o sustantiva - que es la que vincula con fuerza imperativa de ley- y no la explicativa, que simplemente contiene las razones que dieron lugar a su expedición; además, pueden existir muchas medidas de carácter administrativo tendientes a superar la contingencia que dio origen a la declaratoria del estado de excepción, pero no todas son desarrollo de los preceptos de un decreto legislativo.

Lo anterior significa que no es suficiente para justificar la asunción de competencia que el juez considere que la medida de carácter general expedida en ejercicio de función administrativa tiene como propósito "*conjurar la crisis*" o desarrollar los fundamentos que dieron lugar a declarar el estado de excepción. Resulta indispensable hacer un examen acerca de cuál es el precepto normativo contenido en el decreto legislativo que la medida de carácter general desarrolla, para establecer la unidad de materia entre ésta y aquél, porque, de lo contrario, el factor objetivo de competencia que determina la procedencia de este medio de control podría estar sujeto a criterios individuales del juez que no son admisibles, porque el marco de la competencia del juez está definido por la ley y las normas que la fijan hacen parte del orden público jurídico que, por ende, son indisponibles.

No obstante lo anterior, no es necesario que el acto administrativo o la medida adoptada como desarrollo de ese decreto legislativo mencione la facultad conferida por éste, pues ello daría lugar a que si la autoridad pública omite en la motivación de derecho o en la parte atinente al sustento normativo de la medida la invocación del decreto o los decretos legislativos cuyo contenido desarrolla, se entendiera excluido del control inmediato de legalidad; o viceversa, esto es, que la medida o el acto administrativo mencione uno de los decretos legislativos proferidos con ocasión del estado de excepción pero que la materia indudablemente no sea desarrollo de un precepto contenido en un decreto legislativo, lo cual haría el control improcedente.

En suma, cuando la norma dice que la medida sea expedida “como desarrollo” de un decreto legislativo significa que la medida reglamente o concrete el contenido dispositivo o sustantivo del decreto legislativo para lograr su debida ejecución.

Los actos administrativos o las medidas de carácter general que no satisfagan la totalidad de los requisitos que se han explicado no son susceptibles del control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la ley 136 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011, pero podrán ser contralado, como se dijo anteriormente, a través de los medios de nulidad simple o nulidad por inconstitucionalidad, según el caso y conforme a las normas de competencia previstas en el ordenamiento jurídico.

6. V.- Estudio de procedencia en el asunto bajo estudio.

A continuación, procede la Sala determinar si es procedente, o no, efectuar el control inmediato de legalidad en cuanto a la forma y la materia del decreto municipal 21, de 19 de marzo de 2020, proferido por el alcalde de Venecia (Antioquia).

Los dos primeros requisitos de procedencia que contemplan los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011, es decir, que la medida sea de carácter general y que sea dictada en ejercicio de función administrativa se encuentran satisfechos.

En efecto, de la lectura del decreto municipal 21, de 19 de marzo de 2020, se deduce que tiene efectos erga omnes, sus disposiciones normativas están concebidas de manera general, impersonal y abstracta y no están dirigidas a unas personas determinadas, a pesar de que puedan ser determinables; además, fue dictada en ejercicio de función administrativa, por cuanto fue proferida por el alcalde de un municipio, en su condición de autoridad pública y con el propósito de hacer factible la operación de la actividad estatal o garantizar los fines inmediatos del Estado dentro del ámbito de sus comprensión territorial.

No obstante, el tercero de los requisitos, esto es, que el decreto sea proferido como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, no se cumple, pues el decreto municipal 21, de 19 de marzo de 2020, no desarrolla uno

o varios decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción, dentro de la noción antes destacada.

En efecto, si bien de los antecedentes administrativos y de las consideraciones expuestas para proferir el decreto se deduce que la medida de carácter general fue proferida para hacer frente a la situación de emergencia causada por la pandemia del COVID 19, las medidas adoptadas no desarrollan el contenido de los decretos legislativos que han sido proferidos por el Gobierno Nacional en el marco del estado de excepción declarado a través del decreto 417 de 2020, sino que se han proferido con base en la emergencia sanitaria declarada en todo el territorio nacional.

Al respecto, es necesario anotar que una cosa es la emergencia sanitaria y otra la declaración de estado de emergencia económica, social y ecológica declaradas por causa de la pandemia producida por el COVID 19; la emergencia sanitaria fue declarada por el Ministerio de Salud y de la Protección Social a través de la resolución 385, de 12 de marzo de 2020, como una medida administrativa mediante la cual se acatan recomendaciones de organismos internacionales y se adoptan decisiones en el territorio nacional de carácter general, con la finalidad de contener la pandemia producida por el COVID 19 y evitar la propagación de la misma, es decir, se trata de la adopción de todas aquellas medidas sanitarias tendientes a mitigar y contener la expansión de la pandemia, por ejemplo, el aislamiento preventivo, el cierre de establecimientos comerciales, la restricción en la circulación de vehículos, entre otras medidas.

Por su parte, el decreto legislativo que declara el estado de emergencia económica, social y ecológica, esto es, el decreto 417, de 17 de marzo de 2020, tal como se dijo en acápites anteriores, tiene como finalidad habilitar al Presidente de la República para proferir normas con fuerza de ley, que se denominan decretos legislativos, tendientes a contener o impedir la extensión de los efectos de la crisis que motivó la declaratoria del estado de excepción, a través de la modificación o derogación de las normas legales existentes o la creación de nuevas normas legales.

Precisado lo anterior, se destaca que cuando el acto administrativo expedido por el gobernador o alcalde municipal adopta implementa medidas de salubridad tendientes a evitar la propagación de la pandemia, dicha decisión no es susceptible de estudio, desde la óptica del control inmediato de legalidad, pues se

insiste, solo serán objeto de este control, aquellas medidas que desarrollen las disposiciones sustantivas contenidas en los decretos legislativos.

En este caso, mediante el decreto municipal 21, de 19 de marzo de 2020, expedido por el alcalde municipal de Venecia (Antioquia), se adoptaron medidas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y de la Protección Social a través de la resolución 385, de 12 de marzo de 2020, por lo cual, desde de las 6:00 de la tarde del jueves 19 de marzo de 2020 hasta las 6:00 de la mañana del sábado 30 de marzo del mismo año, se estableció en el municipio: la prohibición del consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, la clausura de establecimientos abiertos al público y demás centros nocturnos, toque de queda para menores de edad, aislamiento preventivo para mayores de 70 años, suspensión de eventos públicos que ocasionaran aglomeración de personas, suspensión de actividades deportivas, recreativas, culturales o de otro tipo, que implique aglomeración de adultos mayores, entre otras.

Vistos los antecedentes del acto, se desprende que el decreto 21 de 2020 adoptó, en ejercicio de típicas funciones de policía, medidas tendientes a prevenir o mitigar la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del COVID 19, a amparo de lo dispuesto en los artículos 2, 44, 45, 49, 95, 296 y 315 de la Constitución, 14 y 102 de la ley 1801 de 2016, la ley 9 de 1979 y los decretos 418 y 420 de 2020 emitidos por el Presidente de la Republica, los decretos departamentales 2020070000967 y 2020070000967 de 2020 proferidos por el Gobernador de Antioquia, mediante los cuales se declaró la emergencia sanitaria y la situación de calamidad pública en el departamento de Antioquia, siendo esta la normativa que fue citada y que sustenta el acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad y que evidencia el uso de facultades ordinarias y no excepcionales, como acontecería, para este último evento, en el caso de recurrir a las atribuciones establecidas en los decretos legislativos proferidos por motivo de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica.

Ahora, si bien en las consideraciones del decreto municipal 21, de 19 de marzo de 2020 se hizo alusión a los decretos nacionales 418 y 420, de 18 de marzo de 2020, expedidos por el gobierno nacional, estos no tienen la categoría de decretos legislativos, por lo menos no desde el punto de vista formal, pues el primero de ellos fue expedido "... en ejercicio de las facultades constitucionales y legales y en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, el artículo 315 de la

Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la ley 1801 de 2016 ..." y, el segundo, es decir, el decreto 420, de 18 de marzo de 2020, "Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19", fue expedido "... en ejercicio de las facultades constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 199 de la ley 1801 de 2016, en concordancia con el decreto 418 de 2020"; además, los decretos en cita no cumplen con el requisito establecido en el artículo 215 de la Constitución Política²⁶ para los decretos legislativos, pues no fueron firmados por todos los ministros de despacho, pues, mientras el decreto 418 fue firmado por solo dos ministros (Ministra del Interior y Ministro de Defensa), el decreto 420 fue firmado por seis ministros (Ministra del Interior, Ministro de Defensa, Ministra de Transporte, Ministro de Comercio, Industria y Comercio, Ministro de Salud y Protección Social y la Ministra de Educación), de los 18 ministerios que actualmente existen.

Con fundamento en lo anterior, el decreto municipal precitado no desarrolla uno o varios decretos legislativos proferidos en el marco del estado de excepción, lo que deriva en la ausencia de uno de uno de los presupuestos del artículo 20 de ley 137 de 1994 y del artículo 136 de la ley 1437 de 2011, esto es, ser proferido "*como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción*", motivo por el cual no es procedente controlarlos a través de este instrumento excepcional.

En consecuencia, se dejará sin efectos el auto dictado por este despacho el 1º de abril de 2020, a través del cual se resolvió **avocar** el conocimiento del asunto, para efectos de controlar la legalidad del decreto municipal 21, de 19 de marzo de 2020 "*Por el cual se dictan medidas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19 y se establecen otras disposiciones en el Municipio de Venecia, Antioquia*", proferido por el alcalde del municipio de Venecia (Antioquia) y, en su lugar, se **abstendrá** de avocar el conocimiento por las razones expuestas en la parte motiva.

Es de anotar que la tesis que el suscrito magistrado ha defendido en la Sala Plena de este Tribunal, en torno a las generalidades y requisitos que hacen procedente el control inmediato de legalidad, es la que se halla consignada a lo largo de esta

²⁶ **Artículo 215.** Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario ...

providencia; no obstante, en ciertos casos avocó el conocimiento de los asuntos invocando el principio constitucional de la tutela judicial efectiva, no con la intención de ampliar el objeto del control inmediato de legalidad, como lo ha afirmado equivocadamente el representante del Ministerio Público aduciendo que se adoptó una “*tesis amplia*” que, por cierto, no se ha mencionado en esos términos en las providencias de este despacho, sino con el ánimo darle eficacia y viabilizar este instrumento en aquellos asuntos donde existiera duda o existieran aspectos que no pudieran “*analizarse prima facie al momento de decidir la admisibilidad del medio de control*”, tal como quedó consignado de forma precisa y sin lugar a la duda en dichos pronunciamientos.

Lo anterior, estimó este magistrado, era lo más prudente, no solo para darse la oportunidad de contar con mayores elementos de juicio (antecedentes administrativos, pronunciamiento de las autoridades que adoptaron las medidas, intervención de la ciudadanía, concepto del Ministerio Público, etc.) que permitieran mejor proveer sobre la procedencia o no del control inmediato de legalidad, sino para discutir previamente en la Sala Plena del Tribunal el entendimiento de cada uno de esos elementos de procedencia que traen los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 del CPACA para ir decantando líneas jurisprudenciales y así evitar, en la medida de lo posible, que pudieran darse distintas interpretaciones en cuanto a su contenido y actuaciones aisladas y potencialmente contradictorias entre los distintos despachos del Tribunal, que no son deseables de los cuerpos colegiados que administran justicia, porque pueden generar inseguridad jurídica en temas tan sensibles y complejos de dilucidar.

Asimismo, era prudente permitir la unificación de criterios entre los magistrados del Tribunal respecto del remedio procesal para decidir la competencia interna²⁷ de

²⁷ Al respecto hay que precisar que las competencias del juez están definidas por el legislador, y las normas que las consagran hacen parte del orden público jurídico, de modo que no pueden ser modificadas por el juez ni por los demás sujetos procesales. En este caso, es totalmente equivocado hablar de una falta de competencia para conocer del control inmediato de legalidad cuando el acto administrativo o la medida adoptada por la autoridad pública carece de alguno de los elementos contemplados en los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011. En estricto sentido, en esos casos se presenta una improcedencia del medio de control por la naturaleza del acto jurídico, pero no una falta de competencia. La competencia, en estos casos, está determinada por los factores objetivo, funcional y territorial. En virtud del factor objetivo, la competencia para conocer del medio de control inmediato de legalidad está radicada en la jurisdicción de lo contencioso administrativo (Consejo de Estado y Tribunales Administrativos), por el factor funcional conocen de este medio de control, en única instancia, los Tribunales Administrativos, cuando se traten de medidas adoptadas por autoridades del orden territorial, y del Consejo de Estado, cuando se trate de autoridades del orden nacional y por el factor territorial conocerá el Tribunal Administrativo del lugar donde se profiera la medida (artículo 20 de la ley 137 de 1994 y 136 y 151 (numeral 14) de la ley 1437 de 2011 . Lo anterior, sin perjuicio de las competencias funcionales internas, según las cuales, es competencia del ponente la sustanciación del proceso y de la Sala Plena del Tribunal el fallo que decida de fondo el control inmediato de legalidad (artículo 185 (numeral 1) de

aquellos casos en los que, a pesar de ser improcedente el medio de control, se había avocado el conocimiento de los asuntos.

Es así que en la sesión de Sala Plena virtual celebrada el 28 de mayo de 2020 se decidió, por amplia mayoría, que materias como las que contempla el acto administrativo de la referencia no son materia de control inmediato de legalidad, porque no desarrollan uno o varios decretos legislativos, dentro de la noción expuesta párrafos atrás y, también decidió que, en tales casos, el ponente tenía la competencia funcional interna para adoptar las medidas tendientes a evitar sentencias inhibitorias, tal como lo contemplan los artículos 207 de la ley 1437 de 2011 y 42 (numeral 5) del C.G.P., por cuanto la competencia de la Sala Plena se reduce a producir el fallo que decida de fondo el control inmediato de legalidad.

En este caso, no hay otro remedio que dejar sin efectos todas las actuaciones surtidas en el trámite procesal, porque la Sala Plena se halla imposibilitada para efectuar el control inmediato de legalidad respecto de una medida que no cumple todos los requisitos contemplados por ordenamiento jurídico para que sea materia de control sustancial y una providencia ilegal no ata al juez²⁸.

El Consejo de Estado se ha pronunciado a este respecto en los siguientes términos:

“Esta Sección ha señalado que es deber del juez revocar o modificar las providencias y legales, aún después de estar en firmes pues tales providencias no atan al juez para proceder a resolver la contienda conforme lo señala el orden jurídico”.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha dicho que a pesar de que las providencias se encuentren ejecutorias el juez puede corregir en cualquier tiempo las decisiones adoptadas en autos ilegales en ejercicio de la facultad de dirección del proceso²⁹ y la Corte Suprema de Justicia, por su parte, ha señalado que “... los autos ilegales no atan al Juez ni a las partes para continuar el yerro o edificar en el error decisiones posteriores y, por consiguiente, por ser decisiones que pugnan con el ordenamiento jurídico, no se constituyen ley del proceso, ni hace tránsito a cosa juzgada”³⁰.

la ley 1437 de 2011. Si el Tribunal careciera de competencia sencillamente no podría avocar o abstenerse de avocar.

²⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, auto de 24 de septiembre de 2008, exp. 16.992.

²⁹ Corte constitucional, sentencia T-429 de 19 de mayo de 2011.

³⁰ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, auto 99 de 25 de agosto de 1988.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA UNITARIA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO.- DEJÁSE sin efecto el auto de 1º de abril de 2020, a través del cual se resolvió avocar el conocimiento del asunto, para efectos de controlar la legalidad del decreto municipal 21, de 19 de abril de 2020, *"Por el cual se dictan medidas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19 y se establecen otras disposiciones en el Municipio de Venecia, Antioquia"*, proferido por el alcalde de Venecia (Antioquia) y, en su lugar, **ABSTIÉNESE** de avocar el conocimiento del asunto de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- NOTIFÍQUESE esta decisión al alcalde de Venecia (Antioquia) y al agente del Ministerio Público, a través de los medios virtuales disponibles en la Secretaría del Tribunal, en los términos de los artículos 186 y 197 del CPACA.

TERCERO.- PUBLÍQUESE el contenido de esta decisión en la página web de este Tribunal, en la página web de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y en la página web www.ramajudicial.gov.co en el link "Medidas COVID19".

CUARTO.- ORDÉNASE al alcalde del municipio de Venecia (Antioquia) que publique copia de la presente providencia en la página web de ese municipio.

QUINTO.- Una vez ejecutoriada esta providencia archívese el expediente, previas las constancias de rigor en el sistema de gestión.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,



DANIEL MONTERO BETANCUR

Nota: Para verificar la autenticidad de esta providencia, consulte el hipervínculo <https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-tribunal-administrativo-de-antioquia/237>, ingresando a la información consignada en los estados del 4 de junio de 2020.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA

EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY

Cuatro (4) de junio de dos mil veinte (2020)

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR


SECRETARÍA GENERAL