



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA

SALA UNITARIA

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: JORGE LEÓN ARANGO FRANCO

Medellín, dieciséis (16) de junio de dos mil veinte (2020)

Medio de control:	Control inmediato de legalidad
Naturaleza:	Revisión de legalidad de las Resoluciones Nros. GG-38 del 18 de marzo y GG-39 del 26 de marzo de 2020, expedidas por el Gerente General del Aeropuerto Olaya Herrera
Radicado:	05001 23 33 000 2020 01084 (2020-1085) 00
Instancia:	Única instancia
Auto Interlocutorio	Nro. 86
Tema:	<i>Declaratoria de Estado de Excepción. Control inmediato de legalidad de los actos administrativos expedidos por los entes territoriales. No se cumplen los presupuestos para emitir una decisión de fondo.</i>
Decisión:	<i>Declara improcedente el medio de control inmediato de legalidad</i>

1. ASUNTO

Procede el Despacho a declarar la improcedencia del medio de control inmediato de legalidad frente a las Resoluciones Nro. GG-38 del 18 de marzo de 2020 "*Por medio de la cual se establecen los lineamientos a implementar por parte de los funcionarios y contratistas del Aeropuerto Olaya Herrera, para la promoción, prevención y contención de la expansión del COVID-19 y se dictan otras Disposiciones*" y Nro. GG-39 del 26 de marzo de 2020 "*Por medio de la cual se adiciona la Resolución No. GG-038 de 2020 y se dictan otras disposiciones en cumplimiento del Decreto Presidencial Nro. 457 de 2020*", ambas expedidas por el Gerente General del Aeropuerto Olaya Herrera, previos los siguientes antecedentes y consideraciones.

2. ANTECEDENTES

2.1. Del Decreto objeto de control

El Gerente General del Aeropuerto Olaya Herrera, el 20 de abril del 2020, vía correo electrónico remitió a esta Corporación copia de las Resoluciones Nros. GG-38 del 18 de marzo y GG-038 del 26 de marzo, con el fin de que se adelante el

correspondiente control inmediato de legalidad en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011. El contenido de las normas es el siguiente:

**"RESOLUCIÓN No. GG-38
(18 de marzo de 2020)**

"POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS A IMPLEMENTAR POR PARTE DE LOS FUNCIONARIOS Y CONTRATISTAS DEL AEROPUERTO OLAYA HERRERA, PARA LA PROMOCIÓN, PREVENCIÓN Y CONTENCIÓN DE LA EXPANSIÓN DEL COVID-19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL GERENTE GENERAL AEROPUERTO OLAYA HERRERA

En uso de sus facultades Constitucionales y Legales, y en especial las conferidas por la Ley 6 de 1945 1071 de 2006, los Decretos 2755 de 1966, 2299 de 2001, 20200070000967 de 2020, y 0364 de 2020, 018 del 07 de enero de 2020 y 417 de 2020, la Resolución N^o 385 de 2020, las circulares N^o 0071 de 2020, 202060000077 de 2020 y 018 de 2012, y acta de posesión N^o046 del 07 de enero,

CONSIDERANDO

1. *Que, de acuerdo a lo establecido en el artículo 49 de la Constitución Política y la Ley 1751 de 2015, el Estado es responsable por respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud.*
2. *Que, el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID19 y adoptó medidas para hacer frente al virus.*
3. *Que, dentro de las medidas sanitarias impartidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, ordenó a los jefes, representantes legales, administradores o quienes haga sus veces a adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19. Deberá impulsarse al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo"*
4. *Que, la Circular 0017 de 24 de febrero de 2020 del Ministerio del Trabajo, establece los lineamientos mínimos a implementar de promoción y prevención para la preparación, respuesta y atención de casos de enfermedad por COVID19, en la cual se afirma que existen tres grupos de trabajadores expuestos, considerando el riesgo de exposición.*
 - *Con Riesgo de exposición directa: Aquellos cuya labor implica contacto directo con individuos clasificados como caso sospechoso o confirmado (principalmente trabajadores del sector salud).*
 - *Con Riesgo de exposición indirecta: Aquellos cuyo trabajo implica contacto con individuos clasificados como caso sospechoso. En este caso, la exposición es incidental, es decir, la exposición al factor de riesgo biológico es ajena a las funciones propias del cargo. Se pueden considerar los trabajadores cuyas funciones impliquen contacto o atención de personas en transporte aéreo, marítimo o fluvial y personal de aseo y servicios generales.*
 - *Con Riesgo de exposición intermedia: Se consideran en este grupo aquellos trabajadores que pudieron tener contacto o exposición a un caso sospechoso o confirmado en un ambiente laboral en el cual se puede generar transmisión de una persona a otra por su estrecha cercanía.*

5. *Que, de conformidad con la Circular 0017 de 24 febrero de 2020 del Ministerio del Trabajo, los empleadores y contratantes de las diferentes ocupaciones, en las cuales pueda existir mayor riesgo. de contacto con casos sospechosos o confirmados, de infección por COVID-19 (trabajadores de puntos de entrada al país: personal portuario, aeroportuario y de migración, Instituciones Prestadoras de Salud, Entidades Promotoras de Salud, Personal de aseo y servicios generales, entre otros), deben: Identificar, prevenir y controlar el riesgo, así como aplicar las medidas de prevención y control, adoptadas de acuerdo con el esquema de jerarquización establecido en el artículo 2.2.4.6.24. del Decreto 1072 del 2015.*
6. *Que, de acuerdo con la Organización mundial de la Salud - OMS existe suficiente evidencia para indicar que el Coronavirus —COVID — 19- se transmite de persona a persona pudiendo traspasar fronteras geográficas a través de pasajeros infectados.*
7. *Que, de acuerdo a lo manifestado en el Decreto N ° 20200070000967 del 12 de marzo de 2020, el Gobernador de Antioquia declaro el Estado de Emergencia Sanitaria en salud, en toda la jurisdicción del Departamento de Antioquia, cuyo objetivo es adoptar medidas necesarias para contener la propagación del virus SARS Cov 2, generador del COVID-19, a fin de atender adecuadamente la población afectada.*
8. *Que, el alcalde de Medellín, Doctor Daniel Quintero Calle, expidió el Decreto N ° 0364 del 13 de marzo de 2020 "POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y CONTENCIÓN ESPECÍFICAS PARA LA CIUDAD DE MEDELLÍN POR CAUSA DEL CORONA VIRUS COVID-19, EN EL MARCO DE LAS NORMAS NACIONALES Y LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA DE LA GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA"*
9. *Que, de acuerdo a la circular N ° 202060000077 del 16 de marzo de 2020, la Secretaria de Gestión Humana y Servicio a la Ciudadanía del Municipio de Medellín, estableció los lineamientos sobre la contención ante el COVID-19 y la prevención de enfermedades respiratorias, en la cual adopta las medidas necesarias para contener la propagación del virus.*
10. *Que, el Presidente de la República a través del Decreto 417 de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el Territorio Nacional.*
11. *Que, de acuerdo a lo establecido en el artículo vigésimo del Decreto Municipal N ° 2299 de 2001, es función del Gerente General "dirigir, organizar y orientar las actividades del Establecimiento Público Aeropuerto Olaya Herrera", así como "dirigir y controlar todas las actividades de carácter administrativo, requeridas para el funcionamiento interno del Establecimiento".*
12. *Que, de acuerdo a lo establecido en la Circular 018 de 2012, sobre la implementación del teletrabajo el Ministerio del Trabajo precisó que esta es una medida de carácter excepcional y temporal, y es responsabilidad tanto del trabajador como del empleador, evaluar la adopción de las medidas para realizar sus actividades desde la casa.*
13. *Que acordes con la información brindada por las autoridades municipales en la ciudad de Medellín a la fecha de proyección de esta Resolución se han presentado casos positivos por el COVID-19, razón por la cual se activaron todos los protocolos respectivos para la etapa de contención.*
14. *Que, el Aeropuerto Olaya Herrera, es un terminal aéreo que comunica a las regiones, y realiza en promedio 196 operaciones al día, contando con la presencia de aproximadamente 17 aerolíneas tanto como comerciales regulares y comerciales no regulares.*

15. Que, al Aeropuerto Olaya Herrera llegan diariamente un promedio de 3190 pasajeros provenientes de destinos como: Aguachica, Acandí, Amalfi, Arauca, Armenia, Ayapel, Bahía Solano, Barranquilla, El Bagre, Bogotá, Botero, Bucaramanga, Buenaventura, Cali, Capurgana, Carepa, Cartagena, Cartago, chaparral, Condoto, Cúcuta, ef bagre, Flandes, Florencia, Grand Bahama, La Macarena, La Pintada, Manizales, Mariquita, Mompos, Montelibano, Montería, Neiva, Nuquí, Pereira, Pizarro, Popayán, Providencia, Puerto Berrio, Quibdó, San Andres, Saravena, Tolemaida, Tolu, Urrao, Valledupar, Yopal, entre otros.
16. Que, los empleados del Establecimiento Publico Aeropuerto Olaya Herrera, ejercen funciones administrativas dentro de las instalaciones del aeropuerto, los cuales por el lugar donde se labora, son personas altamente propensas al contagio del virus.
17. Que, con ocasión a las funciones realizadas por los funcionarios y diferentes contratistas del Establecimiento Público Aeropuerto Olaya Herrera, se cataloga como Riesgo de exposición indirecta: Aquellos cuyo trabajo implica contacto con individuos clasificados como caso sospechoso. En este caso, la exposición es incidental, es decir, la exposición al factor de riesgo biológico es ajena a las funciones propias del cargo
18. Que, el numeral 4 del artículo 6 de la Ley 1221 de 2008, manifiesta que una persona que tenga la condición de asalariado no se considerará teletrabajador por el mero hecho de realizar ocasionalmente su trabajo como asalariado en su domicilio o en lugar distinto de los locales de trabajo del empleador, en vez de realizarlo en su lugar de trabajo habitual. .
19. Que, como medida preventiva para evitar el contagio y propagación del virus SARS Cov 2, generador del COVID-19, la entidad acoge las recomendaciones adoptadas por el Gobierno Nacional, Departamental y Municipal en lo relacionado con los lineamientos indicados en los diferentes decretos, circulares y demás recomendaciones que expida el gobierno relacionado con el Coronavirus.
20. Que, de acuerdo a la Resolución N^o GG — 025 del 21 de febrero del año en curso, la entidad modificó el horario laboral para los servidores públicos del Aeropuerto Olaya Herrera con ocasión a las fiestas religiosas de semana santa, de la siguiente manera:

"ARTÍCULO TERCERO: MODIFICAR el horario de trabajo entre los días lunes 24 de febrero y jueves 19 de marzo, de la siguiente manera:

DIA	HORARIO
Lunes a jueves	De 7:30 ama 12:30 .m de 1:00 .m a 6:00 .m
Viernes	De 7:30 ama 12:30 .m de 1:00 .m a 5:00 .m

21. Que, a partir del día viernes 20 de marzo del año en curso, el horario de trabajo del Establecimiento Público Aeropuerto Olaya Herrera, retorna a su horario habitual, siendo este el siguiente:

DIA	HORARIO
Lunes a jueves	De 7:30 a.m a 12:30 .m de 1:30 .m a 5:30 .m
Viernes	De 7:30 a.m a 12:30 .m de 1:30 .m a 4:30 p.m

Que, en mérito de lo anteriormente expuesto, el Gerente General del Aeropuerto Olaya Herrera, como medida preventiva y transitoria,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: AUTORIZAR la modalidad de trabajo en casa para los servidores públicos del Aeropuerto Olaya Herrera, por un periodo máximo de

catorce (14) días calendario, a partir del día 19 de marzo y hasta el día miércoles 1 de abril del hogaño, ambas fechas inclusive, con el objetivo de prevenir y contener la expansión del virus SARS Cov 2, generador del COVID-19, sin que ello signifique abandono del cargo.

PARÁGRAFO PRIMERO: *Conforme a la dinámica de la contención de la expansión del COVID-19, el Gerente General del Aeropuerto Olaya Herrera, mediante acto administrativo motivado, podrá finalizar el periodo de trabajo en casa dispuesto en el presente artículo.*

PARÁGRAFO SEGUNDO: *Cada funcionario es responsable de establecer un plan de trabajo con el objetivo de que se sigan cumpliendo las diferentes actividades adquiridas.*

PARÁGRAFO TERCERO: *Cada líder de proceso será responsable de adoptar las acciones para el efecto, y será responsabilidad del servidor cumplir con esta medida con el fin de que esta sea efectiva, en términos del aislamiento social preventivo.*

ARTÍCULO SEGUNDO: *INFORMAR que debido a la contingencia presentada y con el fin de garantizar la continua prestación del servicio y demás obligaciones y actividades adquiridas con la entidad, los servidores públicos del Aeropuerto Olaya Herrera deberán seguir los lineamientos definidos por la Gerencia General en lo relacionado con el préstamo de implementos de trabajo, tales como computadores, tabletas, USB y/o cualquier otro elemento tecnológico; y archivos documentales u otro elemento propiedad de la entidad.*

PARÁGRAFO: *Se prohíbe retirar cualquier elemento definido en el presente artículo, sin que cuente con la respectiva autorización del Gerente General o de quien este delegue para tal efecto, so pena de iniciar las respectivas acciones jurídicas.*

ARTÍCULO TERCERO: *RESTRINGIR el número de reuniones presenciales o concentración de varias personas en espacios reducidos de trabajo y con baja ventilación para reducir el riesgo de contagio de enfermedades respiratorias y COVID-19 por contacto cercano.*

PARÁGRAFO: *La entidad colocará a disposición de todos los funcionarios de la entidad, la respectiva plataforma tecnológica que permita la realización de reuniones, comités, conferencias o capacitaciones a través de sesiones virtuales.*

ARTÍCULO CUARTO: *SUSPENDER cualquier actividad que requiera el traslado por fuera del lugar de trabajo dispuesto en el artículo primero del presente acto administrativo.*

ARTÍCULO QUINTO: RESTRINGIR *el ingreso a las instalaciones del Establecimiento Público Aeropuerto Olaya Herrera, a todo funcionario y contratista dentro del término indicado en el artículo primero de la presente resolución sin autorización previa de parte del Gerente General de la entidad.*

ARTICULO SEXTO: *Cada servidor público deberá adoptar las siguientes acciones de autocuidado:*

- 1. Informar inmediatamente en los canales dispuestos para tal fin, en caso de presentar síntomas de enfermedades respiratorias.*
- 2. Cuidar su salud y la de sus compañeros de trabajo manteniendo el lugar de trabajo limpio.*
- 3. Procurar mantener una distancia de al menos un metro entre la persona que tosa o estornude.*
- 4. Lavarse constantemente las manos con agua y jabón y evitar tocarse los ojos, nariz y boca, sin habérselas lavado.*
- 5. Evitar temporalmente los saludos de beso, abrazo o de mano.*

- 6. Taparse la boca al momento de toser o estornudar y botar el pañuelo desechable inmediatamente después de usarlo; si no hay un pañuelo disponible, realizar estas acciones tapándose con la parte interna del codo.
- 7. Asistir a las capacitaciones y acatar las medidas de prevención en COVID19 dadas por el respectivo organismo, entidad pública o privada y Administradora de Riesgos Laborales; el incumplimiento al respecto, se considera violación a las normas en seguridad y salud en el trabajo, conforme al artículo 91 del Decreto Ley 1295 de 1994.

ARTÍCULO SÉPTIMO: INFORMAR que los servidores públicos del Establecimiento Público Aeropuerto Olaya Herrera, que deberán cumplir el horario laboral dispuesto por la entidad, en la modalidad de trabajo dispuesto en el artículo primero del presente acto administrativo

PARÁGRAFO PRIMERO: De acuerdo a la Resolución N^o GG - 025 del 21 de febrero del año en curso, la entidad modificó el horario laboral para los servidores públicos del Aeropuerto Olaya Herrera con ocasión a las fiestas religiosas de semana santa, de la siguiente manera:

"**ARTÍCULO TERCERO: MODIFICAR** el horario de trabajo entre los días lunes 24 de febrero y jueves 19 de marzo, de la siguiente manera:

DIA	HORARIO
Lunes a jueves	De 7:30 a.m a 12:30 .m de 1:00 p.m a 6:00 p.m
Viernes	De 7:30 ama 12:30 .m de 1:00 .m a 5:00 .m

PARÁGRAFO SEGUNDO: A partir del día viernes 20 de marzo del año en curso, el horario de trabajo del Establecimiento Público Aeropuerto Olaya Herrera, retorna a su horario habitual, siendo este el siguiente:

DIA	HORARIO
Lunes a jueves	De 7:30 a.m a 12:30 .m de 1:30 .m a 5:30 .m
Viernes	De 7:30 a.m a 12:30 .m de 1:30 .m a 4:30 .m

PARÁGRAFO TERCERO: Los funcionarios que se encuentren en permiso de estudio, deberán cumplir el horario dispuesto en el acto administrativo que autoriza el permiso de estudio, el cual conlleva a la modificación transitoria del horario laboral.

ARTÍCULO OCTAVO: ADELANTAR las gestiones respectivas, a fin de informar a la Aseguradora de Riesgos Laborales (ARL SURA), la necesidad que tiene la entidad de autorizar la modalidad de trabajo en casa, informando nombre, datos de domicilio, forma de vinculación y demás información necesaria para la continua prestación del servicio.

PARÁGRAFO PRIMERO: Los servidores públicos de la entidad, deberán informarle a la líder del proceso de gestión de talento humano, aquellos casos en los que requieran desplazarse por fuera de su lugar de trabajo en el horario establecido en el artículo sexto del presente acto administrativo.

ARTÍCULO NOVENO: INFORMAR a cada supervisor de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, que el mismo, analizará y tomará la decisión sobre la condición de ejecución del contrato en lo respectivo al cumplimiento de las actividades y entrega de productos del contratista, durante la época de contingencia.

ARTÍCULO DECIMO: INFORMAR a través de la página web de la entidad y las redes sociales dispuestas para tal fin, el cierre temporal a la oficina del Establecimiento Público Aeropuerto Olaya Herrera, ubicada en la Carrera 65A N

o 13-157 (Tercer piso — costado sur de' terminal aéreo), advirtiendo que el servicio de transporte aéreo continúa operando de forma normal.

ARTÍCULO DECIMO PRIMERO: HABILITAR los siguientes medios de atención al público:

- Línea telefónica de atención a la ciudadanía: 3502757469.
- Correos electrónicos de atención al público: o info@aeropuertoolayaherrera.gov.co o En materia contractual, se atienden las diferentes solicitudes a través del correo electrónico contratación@aeropuertoolayaherrera.gov.co o Las solicitudes judiciales se pueden remitir al correo electrónico notificacionesjudiciales@aeropuertoolayaherrera.gov.co.
- Para la recepción de PQRSDF se cuenta con el correo electrónico info@aeropuertoolayaherrera.gov.co la página web www.aeropuertoolayaherrera.gov.co, a través del enlace: <http://pqrsdf.aeropuertoolayaherrera.gov.co/>

ARTÍCULO DECIMO SEGUNDO: ADOPTAR una vez culminados los catorce (14) días de horarios flexibles para los servidores con el propósito de disminuir el riesgo por exposición en horas pico o de gran afluencia de personas en los sistemas de transporte, tener una menor concentración de trabajadores en los ambientes de trabajo y una mejor circulación del aire.

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Medellín, a lo
2020

dieciocho (18) días del mes de marzo del año


ALBERTO SÁNCHEZ RESTREPO
Gerente General
Aeropuerto Olaya Herrera

(...)"

"RESOLUCIÓN N° GG – 39
(26 de marzo 2020)

"POR MEDIO DE LA CUAL SE ADICIONA LA RESOLUCIÓN N° GG – 038 DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN CUMPLIMIENTO DEL DECRETO PRESIDENCIAL N° 457 DE 2020"

EL GERENTE GENERAL AEROPUERTO OLAYA HERRERA

En uso de sus facultades Constitucionales y Legales, y en especial las conferidas por la Ley 6 de 1945, 1071 de 2006, los Decretos 2755 de 1966, 2299 de 2001, 20200070000967 de 2020, 0364 de 2020, 018 del 07 de enero de 2020, 417 de 2020, 440 del 20 de 2020, 457 de 2020, la Resolución N° 385 de 2020, las circulares N° 0071 de 2020, 202060000077 de 2020 y 018 de 2012, y acta de posesión N°046 del 07 de enero, y,

CONSIDERANDO

1. *Que, de acuerdo a lo establecido en el artículo 49 de la Constitución Política y la Ley 1751 de 2015, el Estado es responsable por respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud.*
2. *Que, el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID19 y adoptó medidas para hacer frente al virus.*
3. *Que, dentro de las medidas sanitarias impartidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, ordenó "... a los jefes, representantes legales, administradores o quienes haga sus veces a adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19. Deberá impulsarse al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo"*
4. *Que, la Circular 0017 de 24 de febrero de 2020 del Ministerio del Trabajo, establece los lineamientos mínimos a implementar de promoción y prevención para la preparación, respuesta y atención de casos de enfermedad por COVID19, en la cual se afirma que existen tres grupos de trabajadores expuestos, considerando el riesgo de exposición:*
 - *Con Riesgo de exposición directa: Aquellos cuya labor implica contacto directo con individuos clasificados como caso sospechoso o confirmado (principalmente trabajadores del sector salud).*
 - *Con Riesgo de exposición indirecta: Aquellos cuyo trabajo implica contacto con individuos clasificados como caso sospechoso. En este caso, la exposición es incidental, es decir, la exposición al factor de riesgo biológico es ajena a las funciones propias del cargo. **Se pueden considerar los trabajadores cuyas funciones impliquen contacto o atención de personas en transporte aéreo, marítimo o fluvial y personal de aseo y servicios generales.***
 - *Con Riesgo de exposición intermedia: Se consideran en este grupo aquellos trabajadores que pudieron tener contacto o exposición a un caso sospechoso o confirmado en un ambiente laboral en el cual se puede generar transmisión de una persona a otra por su estrecha cercanía.*
5. *Que, de conformidad con la Circular 0017 de 24 febrero de 2020 del Ministerio del Trabajo, los empleadores y contratantes de las diferentes ocupaciones, en las cuales pueda existir mayor riesgo de contacto con casos sospechosos o confirmados, de infección por COVID-19 (trabajadores de puntos de entrada al país: personal portuario, **aeroportuario** y de migración, Instituciones Prestadoras de Salud, Entidades Promotoras de Salud, Personal de aseo y servicios generales, entre otros), deben: Identificar, prevenir y controlar el riesgo, así como aplicar las medidas de prevención y control, adoptadas de acuerdo con el esquema de jerarquización establecido en el artículo 2.2.4.6.24. del Decreto 1072 del 2015.*
6. *Que, de acuerdo con la Organización mundial de la Salud - OMS existe suficiente evidencia para indicar que el Coronavirus -COVID - 19- se transmite de persona a persona pudiendo traspasar fronteras geográficas a través de pasajeros infectados.*
7. *Que, de acuerdo a lo manifestado en el Decreto N° 20200070000967 del 12 de marzo de 2020, el Gobernador de Antioquia declaro el Estado de Emergencia Sanitaria en salud, en toda la jurisdicción del Departamento de Antioquia, cuyo objetivo es adoptar medidas necesarias para contener la*

propagación del virus SARS Cov 2, generador del COVID-19, a fin de atender adecuadamente la población afectada.

8. *Que, el alcalde de Medellín, Doctor Daniel Quintero Calle, expidió el Decreto N° 0364 del 13 de marzo de 2020 "POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y CONTENCIÓN ESPECÍFICAS PARA LA CIUDAD DE MEDELLÍN POR CAUSA DEL CORONAVIRUS COVID-19, EN EL MARCO DE LAS NORMAS NACIONALES Y LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA DE LA GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA"*
9. *Que, de acuerdo a la circular N° 202060000077 del 16 de marzo de 2020, la Secretaria de Gestión Humana y Servicio a la Ciudadanía del Municipio de Medellín, estableció los lineamientos sobre la contención ante el COVID-19 y la prevención de enfermedades respiratorias, en la cual adopta las medidas necesarias para contener la propagación del virus.*
10. *Que, el Presidente de la República a través del Decreto 417 de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el Territorio Nacional.*
11. *Que, a través del Decreto N° 440 de 2020, el Presidente de la República adoptó medidas de urgencia en materia de contratación pública con ocasión al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el Territorio Nacional.*
12. *Que, de conformidad a lo establecido en el artículo 9 del Decreto 440 de 2020, la entidad deberá implementar mecanismos electrónicos para la recepción, tramite y pago de facturas y cuentas de cobro de los contratistas de la entidad, sin perjuicio de lo estipulado en el numeral 1 del artículo 616 del Estatuto Tributario.*
13. *Que, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 del Decreto 457 de 2020, se decretó el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes de la República de Colombia, a partir del 25 de marzo de 2020, hasta el 13 de abril del mismo año, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica en el Territorio Nacional por causa del virus SARS Cov 2, generador del COVID19.*
14. *Que, dentro de las excepciones previstas en el artículo 3 del Decreto 457 de 2020, se establecen entre otras, las siguientes:*

"(...)

13. Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

(...)

32. Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicos y privados; beneficios económicos periódicos sociales -BEPS-, y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de Seguridad Social y Protección Social.

15. *Que, conforme a lo establecido en el parágrafo 1 del artículo 3 del Decreto 457 de 2020, las personas que desarrollen las actividades descritas en los numerales descritos en el artículo mencionado, deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de las funciones a realizar.*
16. *Que, de acuerdo a lo establecido en el artículo vigésimo del Decreto Municipal N° 2299 de 2001, es función del Gerente General "dirigir, organizar y orientar las actividades del Establecimiento Público Aeropuerto Olaya Herrera", así como "dirigir y controlar todas las actividades de carácter administrativo, requeridas para el funcionamiento interno del Establecimiento".*
17. *Que, de acuerdo a lo establecido en la Circular 018 de 2012, sobre la implementación del teletrabajo el Ministerio del Trabajo precisó que esta es una medida de carácter excepcional y temporal, y es responsabilidad tanto del trabajador como del empleador, evaluar la adopción de las medidas para realizar sus actividades desde la casa.*
18. *Que acordes con la información brindada por las autoridades municipales en la ciudad de Medellín a la fecha de proyección de esta Resolución se han presentado casos positivos por el **COVID-19**, razón por la cual se activaron todos los protocolos respectivos para la etapa de contención.*
19. *Que, el Aeropuerto Olaya Herrera, es un terminal aéreo que comunica a las regiones, y realiza en promedio 196 operaciones al día, contando con la presencia de aproximadamente 17 aerolíneas tanto como comerciales regulares y comerciales no regulares.*
20. *Que, al Aeropuerto Olaya Herrera llegan diariamente un promedio de 3190 pasajeros provenientes de destinos como: Aguachica, Acandí, Amalfi, Arauca, Armenia, Ayapel, Bahía Solano, Barranquilla, El Bagre, Bogotá, Botero, Bucaramanga, Buenaventura, Cali, Capurgana, Carepa, Cartagena, Cartago, chaparral, Condoto, Cúcuta, el bagre, Flandes, Florencia, Grand Bahama, La Macarena, La Pintada, Manizales, Mariquita, Mompos, Montelibano, Montería, Neiva, Nuquí, Pereira, Pizarro, Popayán, Providencia, Puerto Berrio, Quibdó, San Andres, Saravena, Tolemaida, Tolu, Urrao, Valledupar, Yopal, entre otros.*
21. *Que, los empleados del Establecimiento Publico Aeropuerto Olaya Herrera, ejercen funciones administrativas dentro de las instalaciones del aeropuerto, los cuales por el lugar donde se labora, son personas altamente propensas al contagio del virus.*
22. *Que, con ocasión a las funciones realizadas por los funcionarios y diferentes contratistas del Establecimiento Público Aeropuerto Olaya Herrera, se cataloga como Riesgo de exposición indirecta: Aquellos cuyo trabajo implica contacto con individuos clasificados como caso sospechoso. En este caso, la exposición es incidental, es decir, la exposición al factor de riesgo biológico es ajena a las funciones propias del cargo*
23. *Que, el numeral 4 del artículo 6 de la Ley 1221 de 2008, manifiesta que una persona que tenga la condición de asalariado no se considerará teletrabajador por el mero hecho de realizar ocasionalmente su trabajo como asalariado en su domicilio o en lugar distinto de los locales de trabajo del empleador, en vez de realizarlo en su lugar de trabajo habitual.*

24. Que, como medida preventiva para evitar el contagio y propagación del virus SARS Cov 2, generador del COVID-19, la entidad acoge las recomendaciones adoptadas por el Gobierno Nacional, Departamental y Municipal en lo relacionado con los lineamientos indicados en los diferentes decretos, circulares y demás recomendaciones que expida el gobierno relacionado con el Coronavirus.
25. Que, el horario de trabajo del Establecimiento Público Aeropuerto Olaya Herrera, es el siguiente:

DÍA	HORARIO
Lunes a jueves	De 7:30 a.m a 12:30 p.m y de 1:30 p.m a 5:30 p.m
Viernes	De 7:30 a.m a 12:30 p.m y de 1:30 p.m a 4:30 p.m

Que, en mérito de lo anteriormente expuesto, el Gerente General del Aeropuerto Olaya Herrera, como medida preventiva y transitoria,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: MODIFIQUESE el Artículo Primero de la Resolución N° GG – 038 del 18 de marzo de 2020, quedando de la siguiente manera:

"ARTÍCULO PRIMERO: AUTORIZAR la modalidad de trabajo en casa para los servidores públicos del Aeropuerto Olaya Herrera, por el periodo comprendido entre el día 19 de marzo y hasta el día lunes 13 de abril del hogaño, ambas fechas inclusive, con el objetivo de prevenir y contener la expansión del virus SARS Cov 2, generador del COVID-19, sin que ello signifique abandono del cargo.

PARÁGRAFO PRIMERO: Conforme a la dinámica de la contención de la expansión del COVID-19, el Gerente General del Aeropuerto Olaya Herrera, mediante acto administrativo motivado, podrá ampliar el periodo de trabajo en casa dispuesto en el presente artículo, con el fin de salvaguardar la integridad de los funcionarios de la entidad.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Cada funcionario es responsable de establecer un plan de trabajo con el objetivo de que se sigan cumpliendo las diferentes actividades adquiridas.

PARÁGRAFO TERCERO: Cada líder de proceso será responsable de adoptar las acciones para el efecto, y será responsabilidad del servidor cumplir con esta medida con el fin de que esta sea efectiva, en términos del aislamiento social preventivo.

PARÁGRAFO CUARTO: Cada funcionario del Establecimiento Público Aeropuerto Olaya Herrera en el marco del plan de trabajo acordado con la entidad, deberá enviar de forma semanal, un informe ejecutivo de las actividades realizadas durante el tiempo dedicado al teletrabajo o trabajo en casa, el cual deberá ser enviado a más tardar el día viernes de cada semana."

ARTÍCULO SEGUNDO: MODIFIQUESE el artículo cuarto de la Resolución N° GG – 038 del 18 de marzo de 2020, quedando de la siguiente manera:

"ARTÍCULO CUARTO: SUSPENDER cualquier actividad que requiera el traslado por fuera del lugar de trabajo dispuesto en el artículo primero del presente acto administrativo, salvo los funcionarios autorizados y acreditados por parte de la Gerencia General de la entidad y que guarden relación con lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto 457 de 2020."

ARTÍCULO TERCERO: MODIFIQUESE el artículo quinto de la Resolución N° GG – 038 del 18 de marzo de 2020, quedando de la siguiente manera:

"ARTÍCULO QUINTO: RESTRINGIR el ingreso a las instalaciones del Establecimiento Público Aeropuerto Olaya Herrera, a todo funcionario y contratista dentro del término indicado en el artículo primero de la presente resolución sin autorización previa de parte del Gerente General de la entidad.

PARÁGRAFO PRIMERO: Se exceptúan de la disposición contenida en el presente artículo, los funcionarios y contratistas que se relacionan en el artículo décimo de la presente resolución"

ARTÍCULO CUARTO: MODIFIQUESE el artículo noveno de la Resolución N° GG – 038 del 18 de marzo de 2020, quedando de la siguiente manera:

"ARTÍCULO NOVENO: INFORMAR a cada supervisor de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, que el mismo, analizará y tomará la decisión sobre la condición de ejecución del contrato en lo respectivo al cumplimiento de las actividades y entrega de productos del contratista, durante la época de contingencia.

PARÁGRAFO PRIMERO: Los funcionarios de la entidad que ejercen funciones de supervisión, deberán solicitarle al equipo contratista a su cargo, un informe ejecutivo semanal de aquellas actividades que se están realizando o llevando a cabo, a fin de velar por el óptimo cumplimiento de los contratos."

ARTÍCULO QUINTO: ADICIONESE los siguientes artículos a la Resolución N° GG – 038 del 18 de marzo de 2020, así:

"ARTÍCULO DÉCIMO: AUTORIZAR y ACREDITAR a los siguientes funcionarios y contratistas del Establecimiento Público Aeropuerto Olaya Herrera, el acceso a las instalaciones de la entidad, para realizar actividades propias de su cargo y que se encuentren enmarcadas dentro del Decreto 457 de 2020:

NOMBRE DEL FUNCIONARIO O CONTRATISTA	IDENTIFICACIÓN	CARGO
NATALIA ANDREA JIMENEZ PEREZ	43.879.173	PROFESIONAL ESPECIALIZADA JURÍDICA (LIDER DEL PROCESO DE GESTION DEL TALENTO HUMANO)
HUGO ALBERTO SIERRA ARISTIZABAL	98.565.475	PROFESIONAL ESPECIALIZADO ADMINISTRATIVO FINANCIERO
JUAN CARLOS BUILES TABORDA	71.361.763	PROFESIONAL UNIVERSITARIO (CONTADOR)
RUBÉN DARÍO MARULANDA LONDOÑO	71.339.984	CONTRATISTA – SOPORTE TECNOLÓGICO

PARÁGRAFO PRIMERO: Para el traslado de los funcionarios anteriormente descritos, se deberá contar con un certificado emitido por la Gerencia General de la entidad, en la que conste la fecha y motivo de traslado del funcionario hacia la entidad.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO: INFORMESE a los servidores públicos y contratistas que ejercen labores de supervisión y apoyo a la supervisión, que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 9 del Decreto 440 de 2020, el

procedimiento para la recepción y trámite de las facturas, cuentas de cobro e informes de supervisión, son los siguientes:

- **FACTURAS Y CUENTAS DE COBRO:**

- 1. Las facturas y cuentas de cobro (con los anexos correspondientes) deberán ser radicadas a través del sistema SIGA y posteriormente, deberán ser enviadas al Profesional Universitario (Contador) con copia al Profesional Especializado Administrativo y Financiero, para que los mismos realicen los trámites correspondientes.*

- **INFORMES DE SUPERVISIÓN:**

- 1. Los informes de supervisión, deberán ser radicados a través del sistema SIGA, el cual deberá incluir las evidencias del mes correspondiente. Una vez se tenga el informe de actividades radicado en el SIGA, el mismo se le deberá remitir al equipo de apoyo a la supervisión, quien dará concepto de viabilidad sobre la procedencia del respectivo pago. El equipo de apoyo a la supervisión enviará vía correo institucional el concepto de viabilidad del pago al funcionario designado para ejercer la supervisión del contrato, quien dará su concepto sobre la satisfacción de las actividades realizadas por el contratista.*
- 2. Una vez se dé cumplimiento a lo manifestado en el numeral anterior, el supervisor del contrato deberá remitir vía correo electrónico, el concepto favorable para la realización del pago, correo que deberá ser remitido al profesional universitario (Contado) con copia al Profesional Especializado Administrativo y Financiero de la entidad.*

PARÁGRAFO PRIMERO: *Toda factura, cuenta de cobro (con los anexos correspondientes) e informes de supervisión, deberán ser radicadas a través del sistema SIGA, con el propósito de que sea revisada por parte del equipo de supervisión dispuesto para cada contrato.*

PARÁGRAFO SEGUNDO: *Ante la imposibilidad del traslado por parte de funcionarios y contratistas para tramitar lo relacionado con los documentos que hacen parte de las facturas, cuentas de cobro e informes de supervisión, se autorizará que, mediante correo electrónico institucional, se permita el pago de honorarios de contratistas, siempre que se cumpla con el procedimiento manifestado en el presente artículo."*

ARTÍCULO SEXTO: *MODIFIQUESE los artículos decimo, décimo primero y décimo segundo de la Resolución N° GG – 038 del 18 de marzo de 2020, quedando con el siguiente contenido y numeración:*

"ARTÍCULO DECIMO SEGUNDO: *INFORMAR a través de la página web de la entidad y las redes sociales dispuestas para tal fin, el cierre temporal a la oficina del Establecimiento Público Aeropuerto Olaya Herrera, ubicada en la Carrera 65A N° 13-157 (Tercer piso – costado sur del terminal aéreo), durante el termino dispuesto en el artículo primero del presente acto administrativo.*

ARTÍCULO DECIMO TERCERO: *HABILITAR los siguientes medios de atención al público:*

- *Línea telefónica de atención a la ciudadanía: 3502757469 – 3656100 - Correos electrónicos de atención al público: o info@aeropuertoolayaherrera.gov.co*
- o *En materia contractual, se atienden las diferentes solicitudes a través del correo electrónico contratacion@aeropuertoolayaherrera.gov.co*

- Las solicitudes judiciales se pueden remitir al correo electrónico notificacionesjudiciales@aeropuertoolayaherrera.gov.co
- Para la recepción de PQRSDF se cuenta con el correo electrónico info@aeropuertoolayaherrera.gov.co y la página web www.aeropuertoolayaherrera.gov.co, a través del enlace: <http://pqrsdf.aeropuertoolayaherrera.gov.co/>

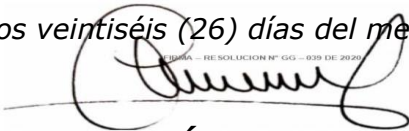
ARTÍCULO DECIMO CUARTO: ADOPTAR una vez culminado el periodo de trabajo en casa comprendido en el artículo primero de la presente resolución, horarios flexibles para los servidores con el propósito de disminuir el riesgo por exposición en horas pico o de gran afluencia de personas en los sistemas de transporte, tener una menor concentración de trabajadores en los ambientes de trabajo y una mejor circulación del aire.”

ARTÍCULO SEPTIMO: INFORMAR el presente acto administrativo a la Secretaría de Gobierno y Gestión del Gabinete del Municipio de Medellín para las gestiones que se consideren pertinentes, indicando los funcionarios que, con ocasión de su cargo, se hace necesario el traslado de los funcionarios y contratistas a las instalaciones del Establecimiento Público Aeropuerto Olaya Herrera.

ARTÍCULO OCTAVO: INFORMAR que hace parte del presente acto administrativo, la Resolución N° GG – 036 de 2020 y GG – 038 de 2020.

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Medellín, a los veintiséis (26) días del mes de marzo del año 2020



JESÚS ALBERTO SÁNCHEZ RESTREPO
Gerente General II

(...)”

2.2. Trámite procesal

En proveídos fechados 21 de abril y 4 de mayo hogaño, se dispuso avocar conocimiento del asunto en cuestión y dar inicio al trámite previsto en el artículo 185 del CPACA. Igualmente, acumular el expediente radicado 2020-01085 al expediente 2020-0108, y por tanto, adelantar y realizar conjuntamente el control inmediato de legalidad de las Resoluciones Nros. GG-38 y GG-39.

En cumplimiento de lo anterior, se ordenó, entre otras cosas, la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y de este Tribunal, anunciando la existencia de los procesos, por el término de 10 días, durante los cuales cualquier ciudadano podría intervenir para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

Asimismo, comunicar inmediatamente la iniciación del presente asunto al Gerente General del Aeropuerto Olaya Herrera, al Alcalde del Municipio de Medellín, al Gobernador de Antioquia, al Presidente de la República, al Ministerio de Salud y Protección Social, al Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Transporte y a la

Aeronáutica Civil, para que si lo consideraban oportuno intervinieran indicando las razones que en su criterio justifican la legalidad del acto que se revisa.

Atendiendo a que toda la población se halla en situación de aislamiento preventivo obligatorio (Decreto 457 del 22 de marzo de 2020), se señaló que las respuestas serían recibidas a través del correo electrónico del despacho sustanciador.

En esta misma providencia, se exhortó al Gerente General del Aeropuerto Olaya Herrera, para que dentro del término de diez (10) días, siguientes al envío del correo electrónico remitiera copia de los trámites que antecedieron a los actos demandados y de la totalidad de los antecedentes administrativos con los que contara.

Por último, correr traslado al Ministerio Público para rendir el concepto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 185 -5 - del CPACA.

Las notificaciones se surtieron vía correo electrónico el 15 de abril de hogaño, mismo día en que se publicó el aviso a la comunidad, a través de los medios dispuesto para ello.

2.3. Intervenciones

2.3.1 Municipio de Medellín

El Municipio de Medellín, se pronunció expresando en síntesis que, no advierte ninguna causal de reproche a la Resolución Nro. GG-38 del 18 de marzo de 2020, por el contrario, considera que sus disposiciones estuvieron orientadas a la prevención y contención de la expansión del COVID-19, razón por la que se solicita, se declare su validez.

2.3.2. Ministerio de Transporte

El Director Territorial de Antioquia del Ministerio de Transporte, intervino solicitando fueran declaradas ajustadas a la Constitución y a la Ley, las Resoluciones Nro. GG-38 del 18 de marzo de 2020 y Nro. GG-39 del 26 de marzo de 2020, pues en su criterio, cumplen con los requisitos de la competencia para su expedición, al igual que los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de "*conjurar la*

crisis e impedir la extensión de sus efectos”, es decir, se ajusta a las medidas de prevención, para evitar el eventual contagio del coronavirus – Covid 19.

Vista la actuación surtida, no se advierten otras intervenciones.

2.4. Concepto Ministerio Público

El Ministerio Público a través de su Procuradora 31 Judicial II, Delegada ante el despacho, solicitó a esta Corporación declarar **IMPROCEDENTE** el medio de control inmediato de legalidad, como quiera que, según su criterio la Resolución Nro. GG-38 del 18 de marzo de 2020, objeto de estudio no fue expedido en desarrollo del decreto legislativo declaratorio del estado de excepción por emergencia económica, social y ecológica.

Como argumento de su petición sostiene que, examinada la Resolución No. GG-38, expedida por el Gerente General del Aeropuerto Olaya Herrera el 18 de marzo de 2020, advierte la improcedencia del medio de control de revisión automática de legalidad, bajo la premisa que se anticipó, según la cual, el acto administrativo que pretende controlarse no fue expedido en desarrollo de decreto legislativo alguno.

En efecto, alude que, si se revisa el sustento normativo del precitado acto administrativo, en el acápite de consideraciones se historia con dicho fin, que desde el Gobierno Nacional se han tomado una serie de medidas de prevención, entre ellas, la declaratoria de emergencia sanitaria en los términos de la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y la Protección Social, la Circular 0017 del 24 de febrero de 2020, del Ministerio del Trabajo, con lineamientos básicos mínimos a implementar de promoción y prevención para la preparación, respuesta y atención de casos de COVID-19, en específico, para trabajadores de puntos de entrada al país; el Decreto Departamental 2020070000967 del 12 de marzo de 2020, por medio de la cual se declara el estado de emergencia sanitaria en salud y, concretamente, con el propósito para mitigar los riesgos negativos de salud de los funcionarios, contratistas y personal que laboran en el Aeropuerto Olaya Herrera, las desarrolladas en el acto remitido, referidas al trabajo en casa y a la modificación de los horarios de atención presencial al público, disposiciones que no tienen el carácter de decretos legislativos.

Concluye, diciendo que aun cuando se cita también como fundamento de su expedición los Decretos 417 y 457 de 2020, el primero, es meramente declarativo

del estado de excepción y el segundo, no desarrolla facultad extraordinaria alguna, limitándose a adoptar medidas de policía dentro de las facultades que en materia sanitaria y de orden público le resultan propias al ejecutivo en virtud de leyes ordinarias pre existente a la declaratoria del estado de excepción.

Así, surtidos los trámites de rigor, procede el Despacho a pronunciarse, previas las siguientes,

3. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia

Esta Corporación es competente para adelantar el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por las autoridades territoriales en desarrollo de los decretos legislativos emitidos durante los estados de excepción, de conformidad con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, reproducido en el artículo 136 del Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.¹

"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 apprehenderá de oficio su conocimiento".

3.2. Análisis Jurídico

En el sub judice, de salir avante el examen de viabilidad o procedencia del medio de control, el estudio de legalidad del acto administrativo que interesa a este proceso, se circunscribe a la confrontación de dicho acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados

¹ No obstante que en criterio del Magistrado Ponente lo que aquí se decide es competencia de la Sala Plena, la decisión correspondiente en este caso se adopta por el Magistrado Sustanciador y no por la Sala Plena de la Corporación en acatamiento de lo decidido mayoritariamente por este Órgano en sesión de fecha 28 de mayo de 2020, dentro de los procesos con radicados los números 2020-00779, 2020-00797, 2020-00805, 2020-00910, cuyos proyectos de sentencia fueron sometidos a consideración de la Sala Plena, y devueltos al Ponente por considerar que la decisión corresponde al Magistrado Sustanciador y no a la Sala Plena.

de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción.

3.3. Naturaleza y finalidad del control inmediato de legalidad

El control inmediato de legalidad establecido en el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994² e incorporado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, es un mecanismo de control asignado al conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción.

En el marco de este instrumento judicial, es preciso analizar la existencia de relación de conexidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. De igual forma, el estudio de legalidad de los actos administrativos que se someten al control judicial, impone determinar su conformidad con las normas superiores que le sirven de fundamento, que son entre otras los mandatos constitucionales que regulan los estados de excepción (arts. 212 a 215), la Ley estatutaria de Estados de Excepción (Ley 137 de 1994), el decreto de declaratoria del estado de excepción y los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional en virtud de las facultades extraordinarias previstas en el ordenamiento constitucional para legislar por vía excepcional.

Los elementos esenciales que caracterizan este mecanismo de control, permiten definirlo como un examen jurisdiccional automático y oficioso que supone verificar lo relativo a la competencia de la autoridad que expidió el acto administrativo, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines y la sujeción a las formas, al igual que la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción.

La Corte Constitucional en sentencia C-179/94, al realizar el control previo, integral y automático de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria No. 91/92 Senado y 166/92 Cámara *"Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia"*, de acuerdo con el artículo 241-8 en concordancia con el 153 de la Constitución Política, señaló las siguientes razones de constitucionalidad de la norma que fue aprobada como artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994:

"(...) 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

² *"Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia"*

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 inexecutable 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 executable salvo el inciso tercero, el cual será declarado inexecutable." (Subrayado no es del texto original)

La jurisprudencia del Consejo de Estado se ha referido al carácter integral de esta modalidad de control de legalidad, explicando que, si bien se trata de un control automático, integral, debe entenderse que no tiene el alcance de estudiar la legalidad de la norma a partir de la revisión de todo el ordenamiento jurídico. Así, en desarrollo de este control, se debe confrontar el acto administrativo que es objeto de proceso, con la normativa proferida en el ámbito del estado de excepción y en el evento en que el juzgador establezca la infracción de dicho marco normativo expedido durante el estado de excepción, debe declarar la ilegalidad de la norma sometida al control.

En sentencia del 23 de noviembre de 2010³, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, precisó el parámetro de control que se aplica por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en relación con los actos administrativos dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción:

³ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, CP Ruth Stella Correa Palacio, expediente con radicación número: 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA).

"La Sala advierte que la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, parágrafo). Dado que no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al "resto del ordenamiento jurídico". Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que, al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico.

No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia. Este control debe confrontar en primer lugar la normativa propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad.

En otras palabras, si la Sala se percata de la violación de un marco normativo distinto al proferido en el ámbito del estado de excepción y que no haya sido suspendido o derogado por éste, debe proceder a decretar la nulidad correspondiente, pero sin que ello signifique que se cierre la posibilidad a un debate ulterior sobre estos mismos preceptos y por motivo de ilegalidad diferente, vía acción ciudadana en sede del contencioso objetivo de anulación.

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 ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma."

De acuerdo con la jurisprudencia traída a cita, por tratarse de un estudio de legalidad limitado, las decisiones de la jurisdicción que desestiman la nulidad de los actos administrativos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, hacen tránsito a cosa juzgada relativa, esto es, únicamente frente a los ámbitos de ilegalidad estudiados y resueltos en la sentencia; luego, es posible que sobrevenga un debate judicial posterior sobre las mismas normas y por distintos reproches de ilegalidad, en el trámite del contencioso objetivo de anulación.

Ahora bien, en consonancia con el criterio jurisprudencial antes enunciado, el inciso primero del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, en torno a los efectos de la sentencia que declare o niegue la nulidad de un acto administrativo, indica que "(...) *Las que declaren la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de legalidad producirán efectos erga omnes solo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen.*"

En posterior pronunciamiento contenido en la sentencia del 31 de mayo de 2011⁴, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado explicó el alcance del control automático de juridicidad ejercido por esta Corporación respecto de los decretos proferidos por el Gobierno Nacional como desarrollo de los decretos legislativos dictados durante los estados de excepción; así mismo, reiteró los presupuestos de procedibilidad del control inmediato de legalidad y sus rasgos característicos:

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

(...)

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

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

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

3.4. Elementos esenciales del control inmediato de legalidad

Con base en la citada jurisprudencia del Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, es posible identificar los siguientes elementos que caracterizan el control inmediato de legalidad:

⁴ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 31 de mayo de 2011, CP Gerardo Arenas Monsalve, expediente con radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA).

- i. Carácter **jurisdiccional**: el examen del acto administrativo que es materia del control se realiza en el curso de un proceso judicial, de modo que la decisión mediante la cual se resuelve la legalidad es una sentencia, la cual produce los efectos establecidos en el artículo 189 de la Ley 1437 de 2011 en cuanto a las decisiones de la Jurisdicción sobre la nulidad o legalidad de actos administrativos sometidos al escrutinio judicial en virtud de este medio de control.
- ii. Carácter **integral** del control: el control inmediato de legalidad se efectúa sobre la totalidad del acto y tiene efectos de cosa juzgada respecto de las normas superiores frente a los temas estudiados, y relativa frente al resto del ordenamiento jurídico. Sin embargo, el carácter integral del control no obliga al Tribunal que conoce el trámite a realizar el estudio de validez del decreto confrontándolo con todo el universo jurídico.

Sobre este punto, se ha pronunciado el Consejo de Estado para definir el alcance de la integralidad, así:

"4.4.- El Control inmediato de legalidad es integral, tiene efectos de cosa juzgada respecto de las normas superiores frente a los temas estudiados, y relativa frente al resto del ordenamiento jurídico. -

Definido el marco normativo, el acto objeto de control y la competencia de esta Corporación para conocer del control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por las autoridades nacionales como desarrollo de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción, se precisa que el alcance del control inmediato se reputa integral.

En efecto, el carácter integral del control no obliga a la Sala a realizar el estudio de validez del decreto confrontándolo con todo el universo jurídico. Esta Corporación ha sido reiterativa en señalar "que la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, parágrafo), porque no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al "resto del ordenamiento jurídico". Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que, al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico."

*Por tal motivo, aun cuando la Sala se pronunciará, como le corresponde, respecto a la legalidad del acto, y como quiera que la decisión hace tránsito a cosa juzgada relativa, es posible que sea nuevamente controvertido en la jurisdicción respecto de otras normas superiores no estudiadas y por aspectos diferentes a los analizados."*⁵

⁵ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 24 de mayo de 2016, expediente con radicación número 11001 03 15 0002015 02578-00, CP Guillermo Vargas Ayala, proceso: control inmediato de legalidad. (Decreto Reglamentario 1814 de 14 de septiembre de 2015, expedido por el Presidente de la República con la Ministra de Relaciones Exteriores).

Es por lo anterior que este instrumento judicial comporta un control integral, en cuanto debe efectuarse sobre el fondo y la forma de la medida general revisada; por consiguiente, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta. Cabe anotar que el juicio sobre estas medidas es de constitucionalidad y de legalidad, como también es de razonabilidad, cuestión que exige aplicar el test de proporcionalidad para determinar si la medida es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas.

- iii. La **autonomía**: de acuerdo con esta característica, es posible la revisión de los actos administrativos sometidos al control inmediato de legalidad, antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan. Este atributo debe entenderse sin perjuicio de que deba estarse a los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo, si ésta ya se profirió, o para el momento en que se profiera.

Sobre esta característica, el Consejo de Estado en la citada sentencia del 31 de mayo de 2011⁶ señaló:

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

- iv) **El control es inmediato o automático**: las autoridades competentes que dictan los actos administrativos de carácter general en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, tienen el deber de remitir los mencionados actos al Tribunal de la jurisdicción contencioso administrativa que tenga competencia para conocer el trámite de control,

⁶ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 31 de mayo de 2011, CP Gerardo Arenas Monsalve, expediente con radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA).

dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición, conforme al artículo 20 de la Ley 137 de 1994; es decir, inmediatamente se expide la norma, la autoridad competente debe remitirla a la jurisdicción para que ejerza el examen de legalidad correspondiente.

Cabe anotar que del carácter inmediato de este control judicial devienen las siguientes características definidas por la jurisprudencia del Consejo de Estado:

"Ahora, esta clase de control tiene las siguientes características:

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

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

iii). También es automático o inmediato porque no se requiere de una demanda de nulidad para que la jurisdicción asuma el control. Por el contrario, la jurisdicción aprehende el acto, para controlarlo, aún contra la voluntad de quien lo expide, y sin limitación en cuanto a la legitimación por activa o por pasiva, ya que quien ordena hacer el control es la ley misma, no una demanda formal".⁷

iv). El control es oficioso: el Juez de lo contencioso administrativo competente está facultado para asumir el conocimiento de los actos administrativos controlables de forma oficiosa, cuando la autoridad emisora de los mismos incumple el deber de enviarlos a la jurisdicción.

v). La decisión de la jurisdicción al ejercer el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa: bajo la premisa de que esta modalidad de control tiene por objeto establecer la conformidad del acto examinado con el resto del ordenamiento jurídico, sin embargo, ante la imposibilidad de desarrollar una confrontación real, efectiva y razonada del acto administrativo controlado con todos los preceptos existentes de rango constitucional o legal, se entiende por la jurisprudencia del Consejo de Estado que el Juez de lo Contencioso Administrativo ejerce la facultad de fijar, en cada caso, los efectos de sus pronunciamientos.

vi). El control judicial inmediato de legalidad es principal, esto es, compatible y coexiste, sin estar supeditado a la residualidad, respecto de los mecanismos procesales ordinarios a través de los cuales los ciudadanos pueden impugnar los actos administrativos para que la Jurisdicción resuelva su legalidad, como el contencioso objetivo de anulación establecido en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

(vii). El análisis debe efectuarse en aplicación de los principios de causalidad normativa o conexidad, proporcionalidad y necesidad.

⁷ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 31 de mayo de 2011, CP. Gerardo Arenas Monsalve, expediente con radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA).

Al respecto de estas características, en sentencia del 8 de julio de 2014⁸ la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, señaló que la jurisprudencia de esa Corporación⁹ había identificado ciertos elementos que definen el control inmediato de legalidad y además de explicar los elementos de integralidad, autonomía y oficiosidad, se refirió a la causalidad normativa o conexidad, proporcionalidad y necesidad, de la siguiente forma:

"iv) La causalidad normativa o conexidad refiere dos aspectos: de un lado la relación entre los hechos que habilitan al gobierno a convertirse en legislador extraordinario y los motivos expuestos en la declaratoria del estado de excepción y, de otro, la verificación de la cadena de validez entre las distintas normas que se expiden para resolver las causas y/o neutralizar los efectos generados por la situación de anormalidad. El primero es una constatación que corresponde a la Corte Constitucional y el segundo, además, al Consejo de Estado, teniendo en cuenta el nivel de normas objeto de desarrollo. Como es sabido, corresponde a la Corte el control de conexidad de los decretos que desarrollan la declaratoria del estado de excepción y al máximo juez de lo contencioso administrativo el de los reglamentarios que a su turno desarrollan los primeros. No sobra agregar que el juicio de conexidad que en esta corporación se realiza, se puede ver afectado por las decisiones de la Corte Constitucional.

v) El principio de proporcionalidad demanda al intérprete que en la valoración de las medidas excepcionales se verifique el carácter transitorio de las mismas y qué tan adecuadas, ajustadas y conformes resultaron para la obtención de los fines perseguidos con su implantación (13)¹⁰. En opinión de la Corte Constitucional, (...) busca que la medida no sólo tenga un fundamento legal, sino que sea aplicada de tal manera que los intereses jurídicos de otras personas o grupos no se vean afectados, o que ello suceda en grado mínimo. De esta forma, la comunidad queda resguardada de los excesos o abusos de poder que podrían provenir del empleo indiscriminado de la facultad legislativa o de la discrecionalidad atribuida a la administración" (14)¹¹.

vi) Por último, el principio de necesidad pretende que las medidas tomadas por fuera de la normalidad surjan como herramientas indispensables para la superación del estado de crisis que se expone en la declaración del estado de excepción.

13. En conclusión, los principios señalados: integralidad, autonomía, oficiosidad, causalidad normativa o conexidad, proporcionalidad y necesidad han sido identificados y recogidos por esta corporación como instrumentos que orientan el juicio que sobre los actos administrativos ha sido confiado a la Sala Plena Contenciosa en virtud del control inmediato de legalidad."

⁸ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, CP Danilo Rojas Betancourth, expediente con radicación número: 11001031500020110112700(CA), actor: Gobierno Nacional, materia: control inmediato de legalidad del Decreto 2962 del 18 de agosto de 2011.

⁹ (7) Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 3 de mayo de 1999, exp. CA-011; C.P. Ricardo Hoyos Duque y sentencia del 21 de junio de 1999, rad. CA-043. C.P. Daniel Suarez Hernández.

¹⁰ (13) Los principios de proporcionalidad y necesidad fueron recogidos en la decisión del Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. Ricardo Hoyos Duque, sentencia de 3 de mayo de 1999, rad. CA- 011, actor: Superintendencia Bancaria, demandado: circulares externas 85 del 27 de noviembre de 1998 y 002 de febrero 9 de 1999 expedidas por la Superintendencia Bancaria.

¹¹ (14) Corte Constitucional, Sentencia T-422 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, citada en la Sentencia C-403/10, M.P. María Victoria Calle Correa.

Sobre la finalidad de este instrumento judicial, es de señalar que en los precisos términos de la sentencia C-179 de 1994 de la Corte Constitucional, *"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."*

3.5. Presupuestos del control inmediato de legalidad

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹², Estatutaria de Estados de Excepción, 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, a través del Tribunal Administrativo del lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o por el Consejo de Estado, si emanaren de autoridades nacionales.

Para efectos de delimitar lo que es objeto de este medio de control inmediato de legalidad, que versa sobre actos administrativos de carácter general, dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, y diferenciar este mecanismo judicial de los que se ejercen respecto de otros actos administrativos de carácter general expedidos en ejercicio de funciones que corresponden a un marco jurídico distinto, señala esta magistratura que el fundamento constitucional de las atribuciones de reglamentación que corresponden al ejecutivo municipal, se encuentra en el artículo 315 de la Carta.

Como lo indica el artículo 315 superior, a los alcaldes fueron conferidas atribuciones para cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo; además, les corresponde conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciban del Presidente de la República y del respectivo gobernador. En tal sentido, precisa la norma constitucional que el alcalde es la primera autoridad de policía del municipio y está facultado para dirigir la acción administrativa del ente territorial y para asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del mismo, entre otras atribuciones.

¹² "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."

Por su parte, el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 *"Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"*, mediante el cual se modificó el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, establece las funciones de los alcaldes en relación con (a) el concejo, (b) el orden público, (c) la Nación, al Departamento y las autoridades jurisdiccionales, (d) la Administración Municipal, (e) la Ciudadanía, (f) la prosperidad integral de su región, entre otras competencias administrativas.

4. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

De conformidad con el marco normativo y jurisprudencial reseñado en precedencia, abordará el Despacho el estudio de los actos administrativos que son materia de control - Resoluciones Nro. GG-38 del 18 de marzo de 2020 *"Por medio de la cual se establecen los lineamientos a implementar por parte de los funcionarios y contratistas del Aeropuerto Olaya Herrera, para la promoción, prevención y contención de la expansión del COVID-19 y se dictan otras Disposiciones"* y Nro. GG-39 del 26 de marzo de 2020 *"Por medio de la cual se adiciona la Resolución No. GG-038 de 2020 y se dictan otras disposiciones en cumplimiento del Decreto Presidencial Nro. 457 de 2020"*, ambas expedidas por el Gerente General del Aeropuerto Olaya Herrera.

Como premisa inicial, se reitera que la viabilidad del control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, está determinada por los siguientes presupuestos: i) debe tratarse de un acto administrativo de carácter general; ii) dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria y; iii) que desarrolle un Decreto Legislativo expedido en un estado de excepción.

Tales presupuestos deben concurrir en su totalidad, de tal manera que, a falta de alguno de ellos, no resultaría procedente el control, en razón de su carácter excepcional.

Después de verificar los requisitos de forma del acto administrativo controlado datos mínimos para su identificación, la invocación expresa de las facultades que se ejercen y el objeto de las mismas- en virtud de las cuales fue avocado el conocimiento de este mecanismo jurisdiccional, esta colegiatura advierte que, de superarse el examen de viabilidad o procedencia del medio de control inmediato de legalidad, el análisis material del referido acto debe adelantarse mediante la confrontación del mismo con las normas que dieron origen a su expedición y que le sirvieron de fundamento jurídico inmediato.

Ahora, para el caso bajo estudio, es de resaltar que, la Organización Mundial de la Salud – OMS- catalogó al nuevo Coronavirus (COVID-19) como una **emergencia en salud pública de importancia internacional (ESPII)**¹³. Informa así mismo, que los “*coronavirus (CoV) son virus que surgen periódicamente en diferentes áreas del mundo y que causan Infección Respiratoria Aguda (IRA), es decir gripa, que pueden llegar a ser leve, moderada o grave... [y] la infección se produce cuando una persona enferma tose o estornuda y expulsa partículas del virus que entran en contacto con otras personas.*”¹⁴

El 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y de Protección Social, expidió la **Resolución 385** “*Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus*”. Para tal efecto, invocó, entre otras normas, la Ley 9 de 1979, el Decreto 780 de 2016 e indicó también como soporte que conforme al artículo 1º del Reglamento Sanitario Internacional de la OMS, quien desde el pasado 7 de enero, identificó el nuevo Coronavirus (COVID-19) y declaró este brote como Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII).

Dicha cartera Ministerial decretó lo siguiente:

“Artículo 1º. *Declaratoria de emergencia sanitaria. Declárase 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 2º. *Medidas sanitarias. Con el objeto de prevenir y controlar la propagación de COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, se adoptan las siguientes medidas sanitarias:*

(...)

2.6. Ordenar a los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces a adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19. Deberá impulsarse al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo.

(...)”.

El 12 de marzo de 2020, el **Presidente de la República**, invocando la Resolución precitada 385 de la misma fecha, impartió la **Directiva Presidencial N° 02**, dirigida a los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial, dentro del asunto que nominó: “*Medidas para atender la contingencia generada por el Covid-19, a partir del uso de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones –TIC-*”.

¹³ Dato extractado de la página oficial del Ministerio de Salud.

¹⁴ *Ibidem*.

Posteriormente, y ante la contingencia producto del Coronavirus, el **Presidente de la República**, mediante **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley Estatutaria 137 de 1994, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días contados a partir de la vigencia del decreto que acontecería a partir de su publicación: "**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 y* **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...*".

Con fundamento en la declaratoria de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19 y las medidas se adoptadas para hacerle frente al virus y la declaratoria del estado de emergencia, económica, social y ecología en todo el territorio nacional por el Presidente de la República, las entidades territoriales vienen expidiendo actos administrativos mediante los cuales se adoptan medidas y acciones a fin de garantizar la debida protección de salud de la población y mitigar su impacto, los cuales han sido remitidos a esta Corporación para el control inmediato de legalidad en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

De acuerdo con lo antedicho y pese, a que el acto administrativo sometido en esta ocasión a control inmediato de legalidad cumple con el primer requisito que alude la norma en cita, ya que se trata de un acto general expedido por el Gerente General del Aeropuerto Olaya Herrera, advierte la Sala que el mismo fue proferido en ejercicio de la función administrativa que le es propia, en virtud de las atribuciones constitucionales y legales ordinarias; más no en desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el señor Presidente de la República en todo el territorio nacional, pues no tiene como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.

En efecto, se evidencia que las mencionadas Resoluciones Nros. GG-038 y GG-039 fueron expedidas en uso de facultades constitucionales y legales, conferidas especialmente por la Ley 6 de 1954, 1071 de 2006, los Decretos 2755 de 1996, 2299 de 2001, 20200070000967 de 2020, 0364 de 2020, 018 del 07 de enero de

2020, la Resolución Nro. 385 de 2020, las circulares Nro. 0071 de 2020, 202060000077 de 2020 y 018 de 2012.

De igual manera, según las consideraciones que dieron lugar a su expedición, se advierte que tuvieron como sustento lo siguiente: **(i)** el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia; **(ii)** la Ley 1751 de 2015; **(iii)** la Resolución Nro. 385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social que declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19; **(iv)** el Decreto Nro. 20200070000967 del 12 de marzo de 2020, expedida por el Gobernador de Antioquia que declaró el estado de emergencia sanitaria en salud, en toda la jurisdicción del Departamento de Antioquia; **(v)** el Decreto Municipal No. 2299 de 2001, que determina las funciones del Gerente General del Aeropuerto Olaya Herrera; **(vi)** la Circular 018 de 2012 expedida por el Ministerio del Trabajo que implementa el teletrabajo; y finalmente **(vii)** los Decretos 417, 440 y 457 de 2020.

De lo señalado se desprende que la motivación de las resoluciones bajo estudio, no son producto del desarrollo de ninguna disposición en ejercicio de una función administrativa dictada con ocasión del estado de excepción declarado en el país a través del Decreto Nacional 417 del 17 de marzo de 2020, sino del ejercicio de su función propia como gerente y dentro de la órbita de sus funciones ordinarias, ya que fue proferido en uso de las facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere Decreto Municipal No.2299 de 2001.

Y aun cuando se cita también como fundamento de su expedición los Decretos 417 y 457 de 2020, el primero, es meramente declarativo del estado de excepción y el segundo, no desarrolla facultad extraordinaria alguna, limitándose a adoptar medidas de policía dentro de las facultades que en materia sanitaria y de orden público le resultan propias al ejecutivo en virtud de leyes ordinarias preexistentes a la declaratoria del estado de excepción.

Se insiste, el Decreto 457 de 2020, no es un decreto legislativo, al contrario se trata de un conjunto de disposiciones normativas que expidió el Gobierno Nacional (Presidente y ministros respectivos del sector) para derogar el Decreto 420 de 2020 que es de igual naturaleza, esto es, un decreto ordinario en ejercicio de las funciones asignadas normalmente como máxima autoridad de Policía administrativa para mantener y preservar el orden público, en cualquiera de sus componentes: seguridad, salubridad, moralidad, tranquilidad, movilidad, y como suprema autoridad administrativa da unos lineamientos para las autoridades locales que actúan como sus agentes en esta materia, por tanto, no se trata de un decreto departamental o municipal que desarrolle las competencias que

excepcionalmente puede ejercer el Presidente de la República a través de decretos legislativos expedidos en el marco del Estado de Excepción en cualquiera de sus modalidades, que por ser excepcionales y no normales, tienen un control inmediato de legalidad.

En síntesis, no se advierte de los considerandos de las resoluciones objeto de control, 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 el posterior Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020, por el cual se adoptaron medidas de urgencia en materia de contratación estatal, entre ellas, la habilitación para contratar por urgencia manifiesta el suministro de bienes, este último citado en la Resolución Nro. GG-39.

En estos términos, las resoluciones que se revisan, si bien están relacionadas con la adopción de medidas respecto de la enfermedad Covid-19, conforme se logró establecer de sus considerandos, 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.

De este modo, las resoluciones objeto de control no satisfacen el presupuesto de procedencia del control directo de legalidad, consistente en que las medidas o decisiones contenidas en el mismo sean adoptadas en desarrollo de los decretos legislativos expedidos con ocasión de los estados de excepción, lo que impide a este Tribunal ejercer el control de legalidad ordenado en la Ley, por cuanto los actos administrativos en mención no tuvieron como fundamento material el estado de emergencia declarado por el Presidente de la República, es decir, que hayan sido emitidas en el marco de las disposiciones que rigen el estado de excepción o como desarrollo de un decreto legislativo, requisito sine qua non para avanzar en el estudio legal contemplado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, con miras a determinar si el decreto que es materia de control se encuentra o no ajustado al marco jurídico excepcional de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, decretada por el Gobierno Nacional.

En tal virtud, considera el Despacho que las decisiones adoptadas por el señor Gerente General del Aeropuerto Olaya Herrera, a través de las Resoluciones Nros. GG-38 y GG-39, provienen de facultades constitucionales y legales, más no de una

potestad excepcional, pues debe reiterarse que el mismo no fue proferido en desarrollo de la declaratoria de dicho estado de emergencia, económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, o con fundamento en los demás decretos legislativos suscritos por el Gobierno Nacional en torno a tal declaratoria, o en decisiones fundadas en facultades extraordinarias y como desarrollo de estas con base en decretos legislativos del estado de excepción.

De conformidad con todo lo discurrido, previo el concepto de la señora Agente del Ministerio Público, esta Corporación judicial, atendiendo el marco normativo que ha quedado expuesto, así como las recientes providencias del H. Consejo de Estado¹⁵ en las que la alta Corporación ha reiterado que este medio de control solo recae sobre los actos que desarrollan las medidas de carácter legislativo excepcional, proferidas con fundamento en la declaratoria del estado de excepción, dispondrá declarar la improcedencia del medio de control inmediato de legalidad frente a los actos plurimencionados en esta foliatura, sin perjuicio de que su legalidad pueda ser cuestionada a través de los demás medios de control previstos legalmente para impugnar la validez de las decisiones administrativas.

La presente providencia no producirá efectos procesales de cosa juzgada, en cuanto a su inmutabilidad, vinculación y definición, como quiera que tales efectos se predicen con carácter relativo, sólo frente a los aspectos de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia, hipótesis que no se presenta en el sub examine, por cuanto en razón de la improcedencia del medio de control inmediato, no le es dado al Tribunal analizar de fondo si el acto materia de proceso está o no ajustado a derecho. En tal sentido, se reitera, dicho 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.

Ahora, no obstante, considerarse que la presente decisión debe ser proferida por la Sala Plena de esta Corporación a través de una sentencia, lo cierto es que, una vez fueron sometidos a conocimiento de dicha Colegiatura los proyectos de sentencia en los procesos radicados bajos los números 2020-00779, 2020-00797, 2020-00805, 2020-00910, entre los cuales se analizó la improcedencia del medio de control inmediato de legalidad en un caso similar al que nos ocupa, en sesión realizada el 28 de mayo de la presente anualidad, por decisión mayoritaria, se determinó que la decisión corresponde al Magistrado Sustanciador y no a la Sala Plena.

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Primera, Auto del 31 de marzo de 2020, Exp. Rad. 11001-03-15-000-202000958 000. Consejo de Estado, Sección Quinta, Auto del 22 de abril de 2020, radicado 11001-03-15-0002020-01166-00.

Así, en mérito de todo lo anteriormente expuesto y atendiendo el criterio mayoritario de la Sala Plena de esta Corporación, el suscrito Magistrado Sustanciador,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE el control inmediato de legalidad de las Resoluciones Nros. GG-38 del 18 de marzo de 2020 *"Por medio de la cual se establecen los lineamientos a implementar por parte de los funcionarios y contratistas del Aeropuerto Olaya Herrera, para la promoción, prevención y contención de la expansión del COVID-19 y se dictan otras Disposiciones"* y Nro. GG-39 del 26 de marzo de 2020 *"Por medio de la cual se adiciona la Resolución No. GG-038 de 2020 y se dictan otras disposiciones en cumplimiento del Decreto Presidencial Nro. 457 de 2020"*, ambas expedidas por el Gerente General del Aeropuerto Olaya Herrera, conforme lo considerado en este proveído.

SEGUNDO: La presente decisión NO HACE TRÁNSITO A COSA JUZGADA, por lo que frente al aludido acto administrativo general, procederá los medios de control pertinentes, en aplicación con el procedimiento regido en la codificación procedimental y contenciosa administrativa o demás normas concordantes.

TERCERO: Notifíquesele lo aquí dispuesto al Gerente General del Aeropuerto Olaya Herrera, al Ministerio Público y a los demás intervinientes.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


JORGE LEÓN ARANGO FRANCO
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY

Medellín, 17 de junio de 2020

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR


SECRETARIA GENERAL