



MEDELLÍN, DIECISIETE (17) DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE (2020)

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO 0031 DEL 2020 DEL MUNICIPIO DE LA UNIÓN
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00884 00
DECISIÓN	Terminación de proceso

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Antioquia a efectuar el control inmediato de legalidad del Decreto 031 del 20 de marzo de 2020 *"POR MEDIO DEL CUAL SE SUSPENDEN TÉRMINOS EN LOS PROCEDIMIENTOS Y ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS COMO CONSECUENCIA DE LA EMERGENCIA SANITARIA POR EL COVID-19"*, expedido por el Alcalde municipal de La Unión.

1. ANTECEDENTES

1.1.- Actuación procesal

Mediante auto del 30 de marzo de 2020, se avocó conocimiento para conocer de este medio de control y se ordenó la publicación del aviso sobre la existencia del proceso en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y del Municipio, las cuales se llevaron a cabo el día 01 de abril de 2020.

El auto anterior fue notificado personalmente al Procurador Judicial y al Municipio de La Unión el día 31 de marzo de 2020.

1.2.- Intervenciones

Dentro del término de la publicación del aviso de la existencia del presente proceso, no hubo intervenciones de la ciudadanía.

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO 0031 DEL 2020 DEL MUNICIPIO DE LA UNIÓN
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00884 00

1.3.- Concepto del Ministerio Público

El Agente del Ministerio Público, solicita a la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Antioquia, se “declare *IMPROCEDENTE* el medio de control inmediato de legalidad del Decreto objeto de estudio por no haber sido el mismo producto o desarrollo de un Decreto Legislativo.”.

Lo anterior, porque:

“El Decreto objeto de estudio consagró disposiciones orientadas a reglamentar o desarrollar ciertas actividades, todas ellas de carácter administrativo propias del ejercicio del poder de policía y de las competencias atribuidas no solo en la Constitución Política, sino también en la ley 136 de 1994, la Ley 1801 de 2016 y los Decretos Administrativos Reglamentarios proferidos por el Gobierno Nacional, sin que se observe de sus fundamentos jurídicos, que el mismo haya sido el producto o desarrollo de los Decretos Legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante el Estado de Excepción.

En esta medida la norma municipal bajo estudio no sería objeto del Control Inmediato de Legalidad de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994,
(...)

Por lo anterior, una consideración distinta sería desconocer el principio de legalidad propio de Estado Social de Derecho, en el cual es la Ley la que fija el marco de competencias y atribuciones propias de las autoridades administrativas y judiciales, no pudiendo estos últimos atribuirse competencias que no han sido fijadas en la Ley.”

2. CONSIDERACIONES

2.1.- Competencia

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 151 numeral 14 y 185 del CPACA, el Tribunal es competente para conocer, en única instancia, del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general, dictados por las autoridades del orden territorial durante los estados de excepción y en desarrollo de los decretos legislativos.

2.2.- De la Emergencia Económica Social y Ecológica

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO 0031 DEL 2020 DEL MUNICIPIO DE LA UNIÓN
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00884 00

La Constitución Política Colombiana consagró en sus artículos 212 a 215 tres estados de excepción diversos, a saber: i) guerra exterior, ii) conmoción interior y iii) emergencia económica, social y ecológica, con el fin de conjurar situaciones excepcionales que alteran el normal funcionamiento del Estado, otorgando al Presidente de la República poderes extraordinarios limitados.

Concretamente la emergencia económica, social y ecológica aparece regulada en el artículo 215 así:

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

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

***Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia,** y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.*

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.(....)

***PARAGRAFO.** El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.(Negrillas fuera del texto)*

La declaratoria del estado de excepción dota al poder ejecutivo de unos inusuales poderes, para hacer frente a situaciones excepcionales que no pueden enfrentarse con las medidas ordinarias consagradas en la Constitución y la ley; por ello en esos períodos transitorios se han previsto especiales controles judiciales (más rigurosos), para garantizar

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO 0031 DEL 2020 DEL MUNICIPIO DE LA UNIÓN
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00884 00

aún en situaciones de anormalidad el respeto al núcleo de derechos fundamentales y a la legalidad abstracta, tal como lo ha sostenido la Corte Constitucional:

“Los estados de excepción son regímenes especiales concebidos para situaciones de anormalidad, pero se trata de regímenes concebidos al interior del derecho y no fuera de él. Es decir, todo estado de excepción es un régimen de juridicidad. Precisamente por eso son objeto de una detenida regulación del constituyente y del legislador estatutario, pues de lo que se trata es de dotar al Estado de las especiales herramientas que requiere para la superación de la crisis por la que atraviesa pero de hacerlo sin renunciar a la capacidad de articulación social y de legitimación política propia del derecho. Ello explica que el decreto legislativo de declaratoria del estado de excepción y los decretos legislativos de desarrollo dictados con base en él sean objeto de un control automático de constitucionalidad y que los actos que reglamenten a éstos sean objeto de un control inmediato de legalidad...”¹

Uno de dichos controles es el judicial ejercido a través de control inmediato de legalidad, en el que se centrará la atención de la Sala.

2.3. Del medio de control inmediato de legalidad

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994 "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia" consagró el control inmediato de legalidad en los siguientes términos:

“ARTICULO 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 enviaran los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.

La Corte Constitucional en sentencia C-179 de 1994, al efectuar el estudio previo de constitucionalidad de esta norma, indicó, que el control inmediato de legalidad “constituye como una limitación al poder de las

¹ C-802-02

4

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO 0031 DEL 2020 DEL MUNICIPIO DE LA UNIÓN
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00884 00

autoridades administrativas y es una medida eficaz para impedir la aplicación de normas ilegales en el marco de los estados de excepción”.

3.1. Características del control inmediato de legalidad

El Consejo de Estado brevemente definió las características de este medio de control así:

“En oportunidades anteriores, la Sala² ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

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

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

En el último tiempo, la Sala Plena³ ha venido precisando que el control es compatible con la acción pública de nulidad (artículo 84 del C.C.A), que puede intentar cualquier ciudadano para cuestionar los actos administrativos de carácter general.

² Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.
³ Ver., entre otras, las siguientes sentencias:
- Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alíer Eduardo Hernández Enríquez.

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO 0031 DEL 2020 DEL MUNICIPIO DE LA UNIÓN
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00884 00

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

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

a) La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. En cuanto a esta característica, la Sala ha dicho⁴:

*“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.””⁵

Así las cosas, el medio de control inmediato de legalidad es de naturaleza excepcional, automático, oficioso e integral, con un objetivo especialísimo y con términos procesales reducidos, que sólo hace tránsito a cosa juzgada relativa respecto de las normas que son objeto de estudio, dada la diferencia que existe con el control automático de constitucionalidad, pues en este caso, el análisis se centra en un número finito de disposiciones contenidas en la Carta Política.

Por tanto, este excepcional medio de control está supeditado al cumplimiento estricto de unos requisitos de procedibilidad, con el fin de no desnaturalizar su razón de ser y vaciar de contenido los demás medios de control previstos en la ley para controvertir las actuaciones de la administración ejercidas en desarrollo de potestades ordinarias y previamente conferidas por la Constitución y la ley.

- Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549.

- del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

⁴ Sentencia del 23 de noviembre de 2010, expediente N° 2010-00196, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

⁵ CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Magistrado sustanciador: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS Bogotá, cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012) REF.: Expediente N°: 11001031500020100036900

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO 0031 DEL 2020 DEL MUNICIPIO DE LA UNIÓN
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00884 00

2.3.2. Requisitos de procedibilidad

El control inmediato de legalidad sólo puede ejercerse cuando se cumplan de manera concurrente los siguientes requisitos:

- Que las medidas adoptadas sean de carácter general.
- Que se profieran en ejercicio de función administrativa.
- Que desarrolle los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante ese Estado de Excepción “destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.”

Recientemente, la máxima Corporación de lo Contencioso Administrativo se refirió a cada uno de los requisitos de procedibilidad y concretamente sobre el desarrollo de un decreto legislativo expedido en estado de excepción, así:

“Desarrollo de un decreto legislativo expedido en estado de excepción

Esta exigencia se concreta en la necesidad de que el acto controlable desarrolle un Decreto Legislativo dictado, para el caso bajo examen, al amparo del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado. Por ello es necesario, identificar que la disposición objeto de control se haya adoptado en ejercicio de estas potestades excepcionales, presupuesto que habilita a esta jurisdicción para realizar el control que le está asignado y que se caracteriza según lo ha precisado esta Corporación⁶, por ser: i) jurisdiccional, ii) automático e inmediato, iii) oficioso, iv) autónomo, v) integral, vi) compatible y coexistente, y vii) hacer tránsito a cosa juzgada relativa.

Dicho análisis parte de la relación o conexidad que existe entre los decretos legislativos emitidos para conjurar la declaratoria de emergencia social y las normas que se adoptan como desarrollo de estos, situación que impone a la jurisdicción identificar tales presupuestos para delimitar el ejercicio de las funciones que se atribuyen las autoridades en el momento de su expedición, en razón a que es necesario establecer si fueron dictadas con ocasión de la situación excepcional en que se fundó la declaratoria de emergencia.”⁷

⁶ Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 5 de marzo de 2012 Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA) Actor: Gobierno Nacional C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

⁷ CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 8 ESPECIAL DE DECISIÓN C.P NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de abril de dos mil veinte (2020) Referencia: MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-01217-00

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO 0031 DEL 2020 DEL MUNICIPIO DE LA UNIÓN
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00884 00

Durante el estado de emergencia, el Presidente de la República expide dos tipos de decretos legislativos, con la firma de todos sus ministros:

- **El decreto que declara el estado de emergencia** por períodos hasta de 30 días, sin exceder los 90 días al año calendario y debe señalar “*el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias*”. Al expedir este decreto que declara el estado de excepción, el Presidente de la República se habilita como legislador extraordinario.
- **Los decretos legislativos** que expide el Presidente con la misma fuerza de la ley, los cuales deben estar orientados a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, es decir que las materias deben tener relación directa y específica con el Estado de Emergencia.

La anterior precisión, es necesaria para definir los actos objeto de control inmediato de legalidad, pues éste sólo procede respecto de las medidas adoptadas en desarrollo de los decretos legislativo expedidos para conjurar la crisis, no de los que declaran el estado de excepción y así lo precisó el Consejo de Estado, al indicar:

“Según lo previsto por el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, para la procedencia de este medio de control debe tratarse de:(i) actos generales expedidos en ejercicio de la función administrativa, y(ii) que desarrollen decretos legislativos, esto es, decretos con fuerza de ley expedidos por el Gobierno Nacional al amparo del decreto que declara el estado de excepción, sin que en ellos esté comprendido el mismo “decreto legislativo” que hace dicha declaratoria, pues el desarrollo inmediato de éste no se produce a través de actos administrativos generales.

Po(sic) ende, los actos que desarrollan la emergencia económica, social, y ecológica declarada con fundamento en el artículo 215 Superior, son los decretos legislativos, cuya finalidad exclusiva es “conjurar la crisis” e “impedir la extensión de sus efectos” y se deben referir “a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia”. Mientras que los actos que desarrollan los decretos legislativos son expedidos en ejercicio de función administrativa, tienen como propósito reglamentarlos y sobre ellos recae el control inmediato de legalidad, en razón a que se profieren, no como expresión de una facultad administrativa ordinaria de reglamentación de leyes del Congreso de la República,

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO 0031 DEL 2020 DEL MUNICIPIO DE LA UNIÓN
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00884 00

sino para ejecutar actos dictados al amparo de una facultad legislativa excepcional del Presidente de la República.”⁸

En el mismo sentido, dicha Corporación reiteró el criterio, al indicar:

*“...la referencia al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual el Presidente de la República, con la firma de los ministros, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, no habilita el control inmediato de legalidad, pues de conformidad con lo previsto en el artículo 215 de la Carta, al amparo de esa declaración se deberán dictar decretos con fuerza de ley (medidas), destinados a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, y solo los actos generales que desarrollen estos últimos, son susceptibles del citado control”*⁹

Por otra parte, es pertinente señalar que no todos los decretos expedidos por el Gobierno Nacional en Estado de Excepción, son Legislativos, pues también se expiden decretos reglamentarios de aquellos o de leyes ordinarias y, si bien es cierto que todos son susceptibles de control judicial, los decretos legislativos de declaratoria de estado de excepción y los decretos legislativos de desarrollo dictados con base en él, son objeto de un control automático de constitucionalidad, mientras que los actos reglamentarios de éstos, son objeto de control inmediato de legalidad.¹⁰

Acorde con lo expuesto, es claro que los decretos legislativos deben reunir unas características especiales que los identifican y que el Consejo de Estado¹¹ ha consignado en el siguiente cuadro:

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS	CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS DE EMERGENCIA
---	--

⁸ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 18 ESPECIAL DE DECISIÓN M.P. Oswaldo Giraldo López, Auto de 24 de abril de 2020, Radicación:11001 0315000 2020 0128800.

⁹ CONSEJO DE ESTADOSALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 11 ESPECIAL DE DECISIÓN M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, Auto de 29 de abril de 2020, Radicado No. 11001-03-15-000-2020-00995-00

¹⁰ C-802-02

¹¹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá, D. C., quince (15) de abril de dos mil veinte (2020) Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO 0031 DEL 2020 DEL MUNICIPIO DE LA UNIÓN
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00884 00

Forma - Firma del Presidente de la República y todos sus ministros. - Deben reflejar expresamente su motivación.	- Tienen la misma fuerza jurídica vinculante de ley. - Los que desarrollan el estado de emergencia tienen vigencia indefinida. - Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso bajo ciertas condiciones. - No pueden desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.
Contenido sustancial - El decreto legislativo que declara la conmoción interior o el estado de emergencia debe precisar el tiempo de duración. - Las medidas adoptadas en los decretos legislativos que desarrollan los estados de excepción deben ser necesarias y proporcionales a la situación que se pretende remediar. Además, no pueden suspender los DDHH, las libertades fundamentales ni el DIH.	
Control - Judicial automático por parte de la Corte Constitucional. - Político del Congreso.	

En síntesis, el control inmediato de legalidad procede respecto de los actos generales proferidos en ejercicio de función administrativa, únicamente cuando desarrollen los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional como legislador extraordinario; es decir, que quedan excluidos de este control los actos dictados en desarrollo de otros decretos o actos administrativos, aún en el evento de ser expedidos para conjurar las causas del estado de excepción.

3.3. Aspectos que deben analizarse en el CIL

Para abordar el estudio de los controles inmediatos de legalidad deben considerarse unos requisitos formales (competencia y de identificación y contenido), así como unos requisitos materiales encaminados a determinar la conexidad, proporcionalidad y necesidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis, que pueden sintetizarse así:

REQUISITOS	ELEMENTOS
PROCEDIBILIDAD DEL CONTROL DE LEGALIDAD	Acto de contenido general
	Dictado en ejercicio de función administrativa
	Desarrolle Decretos Legislativos expedidos durante el Estado de Excepción.

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO 0031 DEL 2020 DEL MUNICIPIO DE LA UNIÓN
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00884 00

CONTROL DE LEGALIDAD	EXAMEN FORMAL DEL ACTO	Competencia
		Que indican datos mínimos para su identificación (número, fecha, referencia expresa a las facultades y objeto) Publicidad
	EXAMEN MATERIAL DEL ACTO	Conexidad -Confrontación de norma que le da origen (Constitución, Ley estatutaria de los estados de Excepción, Decretos Legislativo) -Confrontación con el marco legal pertinente
		Proporcionalidad
		Necesidad

Será este el derrotero a seguir en este caso, para el análisis de legalidad del decreto objeto de control.

4.- Caso concreto.

4.1. Acto administrativo objeto de control

El Alcalde Municipal de La Unión remitió para control inmediato de legalidad el Decreto No. 0031 del 25 de marzo de 2020, cuyo texto completo es el siguiente:

“POR MEDIO DEL CUAL SE SUSPENDEN TÉRMINOS EN LOS PROCEDIMIENTOS Y ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS COMO CONSECUENCIA DE LA EMERGENCIA SANITARIA POR EL COVID-19

EL ALCALDE MUNICIPAL DE LA UNIÓN - Antioquia, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por la ley 1437 de 2011, y en consideración a lo dispuesto por el Decreto 457 de 2020

CONSIDERANDO:

1. *Que de conformidad con lo previsto en el artículo 209 de la Constitución Política "La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, económica, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones".*
2. *Que con base en lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución Política es un deber de las autoridades salvaguardar el debido proceso y el derecho de defensa y*

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO 0031 DEL 2020 DEL MUNICIPIO DE LA UNIÓN
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00884 00

contradicción de los ciudadanos, así como el principio de publicidad de los actos administrativos.

- 3. Que la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020 que el brote del nuevo coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.*
- 4. Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, «Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus», en la cual se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al nuevo coronavirus COVID-19.*
- 5. Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el termino de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad publica que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19.*
- 6. Que el Presidente de la Republica mediante el decreto 457 del 20 de marzo de 2020 impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, siendo la más relevante la orden de Aislamiento Preventivo Obligatorio de 19 días en todo el territorio colombiano, que regirá a partir de las cero horas del 25 miércoles de marzo, hasta las cero horas del lunes 13 de abril, lo que imposibilita la libre circulación de las personas.*
- 7. Que el artículo 118 del Código de General de Proceso establece que: "Cuando el término sea de meses o de años, su vencimiento tendrá lugar el mismo día que empezó a correr del correspondiente mes o año. Si este no tiene ese día, el termino vencerá el último día del respectivo mes o año. Si su vencimiento ocurre en día inhábil se extenderá hasta el primer día hábil siguiente" y "En los términos de días no se tomarán en cuenta los de vacancia judicial, ni aquellos en que por cualquier circunstancia permanezca cerrado el juzgado".*
- 8. Que pese a que en la Alcaldía se mantiene la prestación de muchos de los servicios, con el fin de garantizar el debido proceso en todas las actuaciones administrativas, y garantizar la vida de las personas, se hace necesario la suspensión de términos.*

En virtud de lo anteriormente expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: *SUSPENDER TÉRMINOS en todos los procesos y actuaciones administrativas que se desarrollen en la Alcaldía (sic) Municipal hasta el 13 de abril de 2020, o termino durante el cual dure el aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno Nacional.*

PARAGRAFO: *Quedan exceptuadas los procesos y actuaciones que adelante la Comisaría de Familia para los casos y en los termines señalados en el Decreto 460 de 2020 expedido*

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO 0031 DEL 2020 DEL MUNICIPIO DE LA UNIÓN
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00884 00

por el Presidente de la República, y los procedimientos contractuales que se requieran, los cuales se podrán desarrollar en su integridad (sic) por medios tecnológicos.

ARTÍCULO SEGUNDO: *Como consecuencia de la suspensión de términos aquí ordenada, y durante el mismo tiempo, no habrá atención presencial de público en las dependencias de la administración (sic) municipal.*

ARTÍCULO TERCERO: *El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y deroga todas aquellas disposiciones municipales que le sean contratorias”.*

4.2. Del cumplimiento de los requisitos de procedibilidad del Decreto No. 031 de 2020 del municipio de La Unión.

Revisado el Decreto 031 del 25 de marzo de 2020 “*POR MEDIO DEL CUAL SE SUSPENDEN TÉRMINOS EN LOS PROCEDIMIENTOS Y ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS COMO CONSECUENCIA DE LA EMERGENCIA SANITARIA POR EL COVID-19*”, se advierte que se trata de un acto administrativo de carácter general dirigido a los habitantes del Municipio de La Unión – Antioquia.

Además, adopta medidas en ejercicio de función administrativa, consagradas en el acto administrativo expedido en vigencia del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

Para determinar si además las medidas desarrollan decretos legislativos, es necesario confrontar los fundamentos normativos de las mismas, que en este caso pueden enunciarse así:

- Constitución Política, artículos 29 y 209
- Ley 1437 de 2011
- Código General del Proceso, artículo 118
- Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, por el cual el Ministerio de Salud y Protección Social «*Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19*”

También se citan los siguientes Decretos Nacionales, respecto a cada uno de los cuales se efectuarán las consideraciones del caso:

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO 0031 DEL 2020 DEL MUNICIPIO DE LA UNIÓN
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00884 00

- El **Decreto 417 del 2020**, *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*, que como se dijo en las consideraciones anteriores, su mención o desarrollo no habilita el control inmediato de legalidad.
- El **Decreto 457 del 22 de marzo de 2020** *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.”*.

Este decreto no invoca para su expedición el artículo 215 de la Constitución Política que otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República, sino los artículos 189, numeral 4, 303 y 315 íd. y la ley 1801 de 2016, en virtud de las cuales actúa como suprema autoridad administrativa en materia de orden público, tranquilidad, seguridad pública y preservación ambiental, razón por la cual la Corte Constitucional no asumió su conocimiento para control inmediato de constitucionalidad.¹²

Además, dicho decreto ordinario fue expedido con fundamento en la emergencia sanitaria decretada por el Ministro de Salud y Protección Social mucho antes de que el Presidente de la República declarara el estado de excepción y, si bien es cierto que ambas instituciones jurídicas están orientadas a conjurar la crisis que se presenta con la aparición del virus Covid-19, su regulación y finalidades son diversas.

- El **Decreto Legislativo 460 del 22 de marzo de 2020** *“Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, expedido por el PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE

¹² <https://www.corteconstitucional.gov.co/micrositios/estado-de-emergencia/decretos.php>

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO 0031 DEL 2020 DEL MUNICIPIO DE LA UNIÓN
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00884 00

COLOMBIA, “en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, «Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”.

Luego de la expedición del decreto municipal sometido a estudio, el Gobierno Nacional promulgó el **Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020** “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas (...)”, en el que consagró la prestación de los servicios a cargo de las autoridades, mediante la modalidad de trabajo en casa, para evitar el contacto entre las personas y propiciar el distanciamiento social (art. 3) y la “Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa.” (art. 6).

El Decreto municipal No. 031 del 25 de marzo de 2020 (objeto de control en este caso), también consagró la suspensión de términos en todos los procesos y actuaciones administrativas que se desarrollen en la alcaldía de La Union; sin embargo, no puede decirse que desarrolla el decreto legislativo No. 491 del 28 de marzo del mismo año, si se tiene en cuenta que éste nació a la vida jurídica luego de que aquél fuera expedido.

En ese orden de ideas, no es procedente ejercer el control inmediato de legalidad de la medida de suspensión de términos, ya que no reúne las exigencias del art. 136 del CPACA y art. 20 de la ley 137 de 1994, esto es, que no desarrolla formal ni materialmente un decreto legislativo.

Efectuadas las anteriores consideraciones, se presentó proyecto de fallo a Sala Plena, bajo el entendido de que la medida adoptada por el alcalde municipal de La Union desarrollaba el decreto legislativo 460 de

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO 0031 DEL 2020 DEL MUNICIPIO DE LA UNIÓN
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00884 00

2020, al exceptuar de la suspensión de términos, los procesos y actuaciones que adelante la Comisaría de Familia de dicho municipio.

En consecuencia, se realizó el estudio de los requisitos formales (competencia y de identificación y contenido), así como de los requisitos materiales encaminados a determinar la conexidad, proporcionalidad y necesidad de las medidas adoptadas para concluir que se encontraban ajustadas a derecho.

La ponencia fue derrotada en Sala Plena del jueves 11 de junio de 2020, tras considerar, por decisión mayoritaria, que en este caso no se desarrollaba Decreto Legislativo y, por ende, correspondía al Magistrado ponente adoptar la decisión que pusiera fin a la actuación.

El Consejo de Estado ha sostenido que uno de los requisitos de procedibilidad del medio de control inmediato de legalidad consiste en que la medida adoptada desarrolle decreto legislativo y, de lo contrario, el medio se torna improcedente. Por tanto, así habrá de declararse en la presente providencia.

Esta decisión no hace tránsito a cosa juzgada ni impide que se ejerza control jurisdiccional del acto remitido a través de cualquiera de los medios de control que tiene previsto el ordenamiento jurídico para ello, esto es, a través de Nulidad, Nulidad y Restablecimiento del derecho o de las observaciones que formule el Gobernador del Departamento por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA**, en Sala Unitaria,

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO 0031 DEL 2020 DEL MUNICIPIO DE LA UNIÓN
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00884 00

RESUELVE

PRIMERO.- DECLARAR IMPROCEDENTE EL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD del Decreto 031 del 20 de marzo de 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL SE SUSPENDEN TÉRMINOS EN LOS PROCEDIMIENTOS Y ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS COMO CONSECUENCIA DE LA EMERGENCIA SANITARIA POR EL COVID-19”*, expedido por el Alcalde municipal de La Unión.

SEGUNDO. La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada.

TERCERO.- Notifíquese la presente decisión al Municipio de La Unión y al Procurador Judicial delegado ante el Tribunal.

CUARTO.- EJECUTORIADA ESTA PROVIDENCIA, archívese el expediente.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.


GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
MAGISTRADA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY

18 DE JUNIO DE 2020

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR



SECRETARIA GENERAL