



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

Medellín, diecinueve (19) de junio de dos mil veinte (2020)

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL
DECRETO N° 078 DEL 03 DE JUNIO DE 2020,
EXPEDIDO POR EL ALCALDE DEL
MUNICIPIO DE SAN RAFAEL-ANTIOQUIA.

Radicado: 05001 23 33 000 2020 02347 00

Instancia: ÚNICA

Providencia: AUTO DE INTERLOCUTORIO No. 89

ASUNTO: NO AVOCA CONOCIMIENTO DEL CONTROL
INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL ART. 136
DEL CPACA

La Alcaldía del municipio de San Rafael (Ant.) mediante escrito dirigido al Tribunal Administrativo de Antioquia, remitió entre otros el Decreto 078 del tres (3) de junio de dos mil veinte (2020) “*Por medio del cual se adicionan unos saldos por exceso*”, a fin de obtener un pronunciamiento acerca de la legalidad del acto en mención.

Así las cosas, siendo asignado por reparto el conocimiento del mismo a este Despacho, se entra a resolver lo que en derecho corresponda respecto del citado Decreto, previas las siguientes,

CONSIDERACIONES

Nuestra Constitución Política consagra en el Capítulo 6 del Título VII, en los artículos 212 a 215, tres estados de excepción a saber: a) Guerra exterior (art. 212), b) Conmoción interior (art. 213), y c) Estado de Emergencia *-económica, social y ecológica-* (art. 215); instituyendo unas causales estrictas que deben haberse presentado previamente a su declaratoria, los límites temporales a los que se circunscriben y las prohibiciones y limitaciones que el Ejecutivo nacional debe tener en cuenta, como quiera que se trata del uso de instrumentos jurídicos excepcionales cuya aplicación resulta viable, igualmente, ante situaciones anormales.

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

económico, social y ecológico del país, o que (ii) constituyan grave calamidad pública.

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

Ahora, indicó la H. Corte Constitucional en la sentencia C-802/2002¹ que tanto los decretos que declaran los estados de excepción, entre ellos el estado de emergencia, como aquellos que concretan las medidas legislativas para remediarlos, son decretos legislativos, los cuales comparten requisitos, tanto los formales como los materiales, previstos en la Constitución, en la LEEE y en la jurisprudencia constitucional.

En armonía con lo manifestado por la Corte Constitucional, también el Consejo de Estado en providencia del 22 de abril de 2020², ha entendido que tanto unos como otros, presentan las siguientes características generales:

(...)

- En cuanto a su forma

(i) Deben llevar la firma del presidente de la República y de los ministros de su Gabinete.

(ii) Han de ser motivados, con la expresión de las razones de hecho y de derecho por las cuales se hace la declaratoria respectiva o por las que se adoptan las medidas que la desarrollan. Esos motivos deben guardar correspondencia con los supuestos previstos en la Constitución para la declaración de cada estado de excepción y con las causas concretas que lo originaron.

- Respecto de su contenido sustancial

Aquí es necesario distinguir entre el decreto que declara el estado de excepción de los expedidos con fundamento en dicha declaratoria. Podemos distinguirlos así:

(i) En el decreto legislativo que declara la conmoción interior o la emergencia económica, social y ecológica se debe fijar el tiempo de duración, que podrá ser por períodos de treinta días, los cuales, sumados, no podrán exceder de noventa en el año calendario.

¹ Corte Constitucional, sentencia C-802 del 02 de octubre de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

² Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión, providencia del 22 de abril de 2020, C.P. William Hernández Gómez, Radicado 11001 03 15 000 2020 01213 00.

(ii) Los decretos legislativos dictados con fundamento en el estado de excepción que haya sido declarado, deben circunscribirse a las medidas estrictamente necesarias para afrontar y superar la crisis. Igualmente, estas últimas deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos y no pueden implicar la suspensión de los derechos humanos ni de las libertades fundamentales, y, en todo caso, deberán respetar las reglas del Derecho Internacional Humanitario.

- En lo relativo a su control

Los decretos legislativos están sujetos a los siguientes controles:

(i) Al judicial de la Corte Constitucional, mediante el control automático, que obliga al Gobierno Nacional a enviarlos a dicha Corporación, al día siguiente de su expedición, y si el Gobierno no cumple con ese deber, aquélla aprehenderá de oficio y de forma inmediata su conocimiento.

(ii) Al político del Congreso, que puede hacerse efectivo a través de juicio de responsabilidad por cualquier abuso que los miembros del Gobierno cometan en el ejercicio de las facultades respectivas, y a través de la atribución que esa Corporación tiene para modificar o derogar en cualquier época las medidas tomadas mediante los decretos legislativos.

Por su parte, las **características específicas** de los decretos legislativos expedidos en el marco del estado de emergencia económica, social o ecológica son las siguientes:

(i) Pueden derogar, adicionar o modificar las leyes que sean pertinentes y en consecuencia tienen los mismos efectos jurídicos de una ley, a diferencia de lo que ocurre con los decretos legislativos proferidos en los estados de guerra exterior y conmoción interior, que solo suspenden las leyes que sean contrarias a la situación excepcional que se presente.

(ii) Los decretos legislativos que desarrollan el estado de emergencia tienen una vigencia indefinida, esto es, pueden sobrepasar el término por el cual se declaró el estado de excepción. No obstante, si establecen nuevos tributos o modifican los impuestos existentes, las medidas respectivas regirán solo hasta el vencimiento de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso las convierta en permanentes.

(iii) Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso, pero la oportunidad para ello depende de si la iniciativa legislativa es exclusiva del Gobierno Nacional, o no. Las variables son las siguientes: (a) En aquellas materias que son de iniciativa legislativa del presidente, la derogación, modificación o adición de los decretos legislativos de emergencia, por parte del Congreso, solo es posible durante el año siguiente a la declaración de emergencia. (b) En las materias que los congresistas pueden tener iniciativa legislativa, el Congreso podrá ejercer en todo tiempo dicha facultad.

iv) Finalmente, estos decretos legislativos están sujetos a la prohibición de no desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.

(...)”

En suma, los decretos legislativos dictados con fundamento en un estado de excepción, deben circunscribirse a las medidas estrictamente necesarias para afrontar y superar la crisis, se encuentran sujetos a un control automático por parte de la Corte Constitucional³, y a un control político por el Congreso de la República y en todo caso, respetarán los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como las reglas del Derecho Internacional Humanitario.

Al margen de la competencia otorgada a la Corte Constitucional para conocer en forma automática respecto de la constitucionalidad de los decretos que declaran los estados de excepción y de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República, la jurisdicción contencioso administrativa también juega un papel preponderante en el control judicial como verificación o comprobación inmediata y automática de legalidad sobre los actos administrativos de carácter general expedidos por las autoridades nacionales y territoriales con base en los decretos legislativos, competencia que fue otorgada, por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 111, 151 y del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011-, y que implica el examen de la competencia de la autoridad que expidió el acto, de 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.

Ahora bien, el Presidente de la República en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política, decretó el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, y de conformidad con la Ley 137 de 1994, expidió el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, para conjurar la crisis e impedir la propagación de la Covid-19 y la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional, y posteriormente expidió una serie de Decretos Legislativos en diversas materias, para hacer frente a la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19.

Por otro lado, se advierte que el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno Nacional a través del mencionado Decreto 417 de 2020 se dio por un término de treinta (30) días siguiendo claramente los lineamientos

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

dispuestos en el precepto constitucional que contempla dicha figura, es decir, el artículo 215 de la Constitución Política, no obstante que por no haberse superado la crisis el Presidente de la República y el gabinete ministerial decidió, una vez más, acatando la norma constitucional declarar nuevamente el Estado de Emergencia por el mismo término, lo cual se dio a través del Decreto Legislativo N° 637 del seis (06) de mayo de 2020, acto en el cual en su parte considerativa expone los presupuestos facticos, presupuestos valorativos y la justificación de la declaratoria de estado de excepción, incluyendo dentro de dicho acápite las medidas generales que se deben adoptar para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, expidiéndose igualmente dentro de su vigencia una serie de decretos legislativos con los cuales se controla y se regula la medidas en diferentes temas de importancia.

Así, en razón del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada en primera oportunidad por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 637 del seis (06) de mayo de 2020, el señor Alcalde del municipio de San Rafael (Ant.), expidió el Decreto N° 078 del tres (3) de junio de dos mil veinte (2020) *“Por medio del cual se adicionan unos saldos por exceso.”*, permitiéndose el Despacho transcribir algunas disposiciones de su contenido:

“CONSIDERANDO

- a. Que, de conformidad con las precitadas normas, es facultad del ejecutivo trasladar, adicionar e incorporar entre otras al presupuesto las sumas necesarias para cumplir con la cabal ejecución, del programa de gobierno de la vigencia fiscal año 2020.*
- b. Que después de haber efectuado un análisis riguroso al actual presupuesto de rentas y gastos se ha podido establecer que es necesario realizar adiciones con el fin de garantizar el cumplimiento de las metas y programas propuestos por esta administración.*
- c. Que es al Ejecutivo Municipal a quien le corresponde de conformidad con la constitución y la ley ejecutar el presupuesto municipal.*
- d. Que el ejecutivo Municipal se encuentra facultado mediante el Acuerdo Municipal N° 014 de 07 de 2019 para adicionar, incorporar, reducir, y modificar el presupuesto que estime conveniente.*

DECRETA

ARTICULO PRIMERO. -CONTRACREDITAR de los siguientes rubros y programas la suma que a continuación se relacionan por valor de VEINTEISIETE MILLONES DE PESOS M/L (\$27.000.00,00)

ARTICULO SEGUNDO. -Acredítese en el presupuesto de gastos de la actual vigencia en los siguientes rubros y conceptos por valor de VEINTEISIETE MILLONES DE PESOS M/L (\$27.000.00,00)

Referencia: **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 078 DEL 03 DE JUNIO DE 2020, EXPEDIDO POR EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE SAN RAFAEL-ANTIOQUIA.**
 Radicado: **05001 23 33 000 2020 02347 00**
 Instancia: **ÚNICA**

ARTICULO TERCERO. - *El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.*

Dado en el municipio de San Rafael (Ant), a los tres (03) días del mes de junio del año dos mil veinte (2020).

(...)

RUBRO	FONDO	DESCRIPCIÓN	INGRESOS	EGRESOS
<i>T.I.A. 1.5.4</i>	<i>102 FONDOS COMUNES</i>	<i>Rete ICA Industria y Comercio Vigencia Anterior</i>	<i>13.600000,00</i>	<i>0.00</i>
<i>T.I.A. 1.5.1</i>	<i>102 FONDOS COMUNES</i>	<i>Delineación Urbana Estudios, planos, uso del suelo</i>	<i>13.400.000,00</i>	<i>0.00</i>
<i>I.1.A.14.15.3</i>	<i>102 FONDOS COMUNES</i>	<i>Pago de Servicios Públicos a Usuarios de Menores Ingresos(Programa COVV 19)</i>	<i>0.00</i>	<i>27.000.000,00</i>
		TOTALES	27.000.000,00	27.000.000,00

(...)”

Ahora, de la lectura de los antecedentes que dieron lugar a la expedición del citado decreto, se observa que tuvo como sustento entre otros, **(i)** el artículo 315 de la Constitución Política; **(ii)** la Ley 136 de 1994; y, **(iii)** el Acuerdo Municipal 014 del 7 de –sic- de 2019.

Así las cosas, y teniendo en cuenta que el Decreto N° 078 del tres (3) de junio de dos mil veinte (2020), fue expedido en virtud de las competencias que le han otorgado la Constitución y la Ley a los Alcaldes, y las conferidas en el Acuerdo Municipal N° 014 de 2019 expedido por el Concejo municipal, el Despacho considera que la naturaleza del presente acto administrativo, aunque se profirió en virtud de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica en el territorio nacional dada a través del Decreto 637 de 2020 y con ocasión de las medidas adoptadas en el orden nacional, en el mismo no se señala decreto legislativo alguno dictado el Presidente en virtud de los estados de excepción, que se esté desarrollando.

Al efecto, se deja constancia que el Ponente atiende los criterios esbozados en forma mayoritaria por la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Antioquia, como se han expresado en su sesión del día 28 de mayo y siguientes de la presente anualidad, en cuanto respecto de algunas medidas de carácter general dictadas por autoridades territoriales del Departamento de Antioquia similares a las que se acogen en el acto administrativo que se examina en esta oportunidad, mayoritariamente se consideró que la Corporación carecía de competencia para su estudio bajo el medio de Control Inmediato de Legalidad, y, así mismo, también por mayoría, se expresó que le correspondía al Ponente emitir la decisión que en Derecho correspondiera ya que esa decisión debía proferirla el Ponente y no la Sala Plena.

En efecto, impone el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 “*Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia*”, que el control inmediato de legalidad recae

sobre aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa que desarrollan los decretos legislativos expedidos durante un Estado de Excepción, encontrándose que en el presente caso, se encuentran cumplidos los dos primeros presupuestos, esto es, que se trate de un acto administrativo de carácter general y que se haya dictado en ejercicio de la función pública, como salta a la vista de la lectura integral del Decreto N° 078 del tres (3) de junio de dos mil veinte (2020), expedido por el Alcalde de San Rafael (Ant.); sin embargo, como lo exige la ley estatutaria mencionada, éste no se encuentra desarrollando alguno de los decretos legislativos expedidos en vigencia del estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado por el Gobierno Nacional a través del Decreto Legislativo 437 del seis (06) de mayo de 2020, a través del cual se declaró por el término de treinta (30) días el estado de excepción.

Al respecto, el H. Consejo de Estado en providencia del treinta y uno (31) de marzo de dos mil veinte (2020), precisó lo siguiente⁴:

“Ahora bien, cuando el artículo 136 del CPACA se refiere a actos generales que desarrollen decretos legislativos, debe entenderse por estos últimos a los decretos con fuerza de ley que expide el Gobierno Nacional al amparo del decreto que declara el estado de excepción, sin que en ellos se encuentre comprendido el mismo “decreto legislativo” que hace dicha declaratoria, pues el desarrollo inmediato de éste no se produce a través de actos administrativos generales.

En efecto, de acuerdo con el esquema constitucional atrás referido, los actos que desarrollan la emergencia económica, social, y ecológica, declarada con fundamento en el artículo 215 de la C.P., son los decretos legislativos, cuya finalidad exclusiva es “conjurar la crisis” e “impedir la extensión de sus efectos” y que se deben referir “a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia”.

Por su parte, los actos que desarrollan las medidas de carácter legislativo excepcional (contenidas en decretos legislativos), dictadas al amparo de la declaratoria del estado de excepción, son actos expedidos en ejercicio de función administrativa. Su propósito es reglamentar estos decretos legislativos, y sobre ellos recae el control inmediato de legalidad, el cual se consideró pertinente en razón a que fueron dictados, no como expresión de una facultad administrativa ordinaria de reglamentación de leyes del Congreso de la República, sino para desarrollar actos dictados al amparo de una facultad legislativa excepcional ejercida por el Presidente de la República.”

Ahora bien, debe aclararse que el Decreto Municipal N° 078 del tres (3) de junio de dos mil veinte (2020) del municipio de San Rafael (Ant.) “**POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONAN UNOS SALDOS POR EXCESO**”, en su parte considerativa no se hace alusión a ningún Decreto Nacional.

⁴ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA Bogotá D.C., treinta y uno (31) de marzo de dos mil veinte (2020) Radicación: 11001 0315 000 2020 00958 000. Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López.

En este orden de ideas, el Decreto Municipal N° 078 del tres (3) de junio de dos mil veinte (2020) del municipio de San Rafael (Ant.), no desarrolla ningún decreto legislativo que hubiera sido expedido dentro del marco de la Emergencia Económica Social y Ecológica decretada por el Presidente de la República por medio del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, para conjurar la crisis e impedir la propagación de la Pandemia Covid-19 y la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

En lo que compete al control inmediato de legalidad por parte de la jurisdicción Contencioso Administrativa, en resumen, el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011-, establece los requisitos de procedibilidad que deben ser analizados en esta clase de medios de control, los cuales en esencia corresponden a: *i)* medidas de carácter general proferidas por las autoridades territoriales *ii)* que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa, y *iii)* como desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los Estados de Excepción, condicionamiento, éste último que no fue superado por el acto administrativo examinado.

Lo anterior permite concluir que el acto sometido a control no cumple los requisitos mínimos de procedibilidad, no de competencia de esta Corporación, para emprender el estudio de su legalidad, en ese orden de ideas, el Despacho se abstendrá de dar trámite al Control Inmediato de Legalidad del Decreto Municipal N° 078 del tres (3) de junio de dos mil veinte (2020) del municipio de San Rafael (Ant.), comoquiera que las decisiones que contiene este acto administrativo se relacionan con las facultades que como jefe de la administración local la Ley le concede a los Alcaldes y fue expedido en el marco de las competencias que le atribuye la Constitución y la Ley en materia de orden público.

El Ponente, así mismo, considera que el Tribunal Administrativo de Antioquia cuenta con la competencia necesaria para asumir el conocimiento del estudio de los actos administrativos de carácter general que sean dictados por las autoridades territoriales del departamento de Antioquia durante los estados de excepción que prevé la Constitución Política de Colombia; ahora, un aspecto bien distinto, es que la decisión de la administración que sea materia de examen de legalidad bajo la égida del medio de Control Inmediato de Legalidad diseñado por el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, eventualmente no cumpla alguno de los presupuestos que ésta misma disposición prevé para la procedencia del estudio de fondo de su legalidad, a saber, que la decisión sea de carácter general, que sea dictada por la autoridad territorial en ejercicio de la función administrativa y que con la misma se desarrolle un decreto legislativo.

La decisión que ahora se pronuncia, con todo, no supone que el acto administrativo remitido carezca de control judicial, sino que el mismo debe realizarse a través de los medios de control de Nulidad simple y de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, o eventualmente, de Revisión a instancia del Gobernador del Departamento, pues el

Referencia: **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 078 DEL 03 DE JUNIO DE 2020, EXPEDIDO POR EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE SAN RAFAEL-ANTIOQUIA.**
Radicado: **05001 23 33 000 2020 02347 00**
Instancia: **ÚNICA**

Control Inmediato de Legalidad, como medio de control judicial, tiene un alcance limitado a los aspectos que ya fueron indicados. En los tres primeros casos se requiere de la presentación de una demanda para que se active la jurisdicción, con el cumplimiento de los requisitos de ley, siendo esa una de las diferencias más protuberantes de los medios de control antes citados respecto del medio de Control Inmediato de Legalidad consistente en que este último no requiere de la presentación de ninguna demanda y que por lo mismo el funcionario judicial no queda atado a los argumentos de hecho y de derecho que en un momento determinado invoque una hipotética y eventual parte demandante, lo cual permite evidenciar un mayor margen de protección del medio de Control Inmediato de Legalidad para las garantías y derechos de los asociados.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

RESUELVE

PRIMERO: **NO AVOCAR CONOCIMIENTO** para realizar el Control Inmediato de Legalidad del Decreto Municipal N° 078 del tres (3) de junio de dos mil veinte (2020) del municipio de San Rafael (Ant.), por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

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

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



Firma escaneada conforme Decreto 491/20

GONZALO J. ZAMBRANO VELANDIA
MAGISTRADO

-Firma escaneada #165-

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY

23 DE JUNIO DE 2020

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR


SECRETARÍA GENERAL