

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE ANTIOQUIA

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

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

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL
DECRETO No. 045 DEL VEINTITRÉS (23) DE MARZO DE
2020 EXPEDIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE
SANTA FE DE ANTIOQUIA.
Radicado: 05001 23 33 000 2020 01049 00
Instancia: ÚNICA
Providencia: AUTO INTERLOCUTORIO No. 098
Asunto: SE DECLARA IMPROCEDENTE EL CONTROL
INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL ART. 136 DEL
CPACA

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

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

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO No. 045 DEL VEINTITRÉS (23) DE MARZO DE 2020
EXPEDIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE SANTA FE DE ANTIOQUIA.
Radicado: 05001 23 33 000 2020 01049 00
Instancia: ÚNICA
Asunto: DECLARA IMPROCEDENTE EL CIL

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

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

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

1. ANTECEDENTES.

El señor alcalde del municipio de Santa Fe de Antioquia, mediante escrito dirigido al Tribunal Administrativo de Antioquia, manifestó que en cumplimiento de lo dispuesto en la Circular de la Presidencia de esta corporación de fecha 23 de marzo de 2020, en el numeral 2º del artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- y en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, remitía el siguiente decreto:

Decreto N° 045 del veintitrés (23) de marzo de dos mil veinte (2020) “*Por medio de la cual (sic) se declara una urgencia manifiesta para la atención de las emergencias sociales por la declaración de la calamidad en el territorio Nacional y se autorizan los gastos*”, a fin de obtener un pronunciamiento acerca de la legalidad del acto en mención.

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

ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. *Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción,*

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO No. 045 DEL VEINTITRÉS (23) DE MARZO DE 2020
EXPEDIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE SANTA FE DE ANTIOQUIA.
Radicado: 05001 23 33 000 2020 01049 00
Instancia: ÚNICA
Asunto: DECLARA IMPROCEDENTE EL CIL

tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

En consecuencia, a continuación, se duplica el texto que se revisará, esto es, el del Decreto N° 045 del veintitrés (23) de marzo de dos mil veinte (2020), expedido por el señor alcalde del municipio de Santa Fe de Antioquia, que dispuso:

“(…)

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: *Declarar la **URGENCIA MANIFIESTA** en el Municipio de Santafé (sic) de Antioquia, por el término necesario para superar la crisis generada, es decir, mientras dure la situación de calamidad decretada por el Gobierno Nacional, de conformidad con la parte motiva del presente Acto Administrativo.*

Parágrafo: *Declárese de utilidad pública e interés social las labores de apoyo humanitario, de cooperación, de solidaridad, de reparación, asistencia, apoyo subsidiario y obras públicas para atender, precaver y evitar el aumento de las consecuencias adversas de la calamidad pública.*

ARTICULO SEGUNDO: *Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas que demandan actuaciones inmediatas por parte de la administración departamental, celébrense los actos y contratos que tengan la finalidad de conjurar, adquirir, reparar, atender, mejorar y preservar el orden público, las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria y demás objetos contractuales pertinentes, a través de la contratación de las obras necesarias y la adquisición de bienes y servicios a que haya lugar para tales efectos.*

ARTICULO TERCERO. *Como consecuencia de la situación de urgencia manifiesta, las dependencias adscritas, deberán prestar toda la colaboración necesaria para agilizar y dar trámite en el menor tiempo posible a los permisos, autorizaciones, licencias y demás procedimientos que se requieran para atender y adelantar la ejecución de las contrataciones.*

PARAGRAFO. *En especial, las autoridades concederán de forma inmediata las licencias y permisos temporales necesarios para los efectos señalados en el presente decreto siempre y cuando respondan a los fines y propósitos aquí contemplados y no se lesionen de forma desproporcionada valores e intereses concurrentes.*

ARTICULO CUARTO. *Se autoriza a todas Secretarías de la Administración Municipal de Santa Fé de Antioquia, para adelantar de manera inmediata todas*

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO No. 045 DEL VEINTITRÉS (23) DE MARZO DE 2020
EXPEDIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE SANTA FE DE ANTIOQUIA.
Radicado: 05001 23 33 000 2020 01049 00
Instancia: ÚNICA
Asunto: DECLARA IMPROCEDENTE EL CIL

las gestiones tendientes a precaver el riesgo y resarcir los daños, incluso realizar los movimientos contractuales y presupuestales necesarios para la atención de las consecuencias de la urgencia.

ARTICULO QUINTO. *Declarada la urgencia manifiesta, el acto administrativo hace las veces de justificación y parte motiva de estudios previos de los contratos que se originen.*

ARTICULO SEXTO. *Para los efectos anteriores, realícense por parte de la Secretaría de Hacienda, los movimientos presupuestales que resulten necesarios para conjurar de manera efectiva la situación de calamidad pública decretada y de urgencia manifiesta justificada mediante el presente acto administrativo, conforme lo establece el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015.*

ARTICULO SEPTIMO: *Infórmese al Concejo Municipal de Santa Fé de Antioquia sobre el contenido y alcance del presente Decreto.*

ARTÍCULO OCTAVO: *De los documentos contentivos de las ordenes o de los contratos que se suscriban con ocasión de la presente declaratoria, que constituyan el expediente administrativo y contractual de la URGENCIA MANIFIESTA, deberán remitirse de manera inmediata y dentro del término legal a la Contraloría General de Antioquia, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 43 de la ley 80 de 1993, para lo que es propio de su competencia.*

ARTÍCULO NOVENO: *Este Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.*

(...)”

El presente medio de Control Inmediato de Legalidad, fue admitido por auto de dieciséis (16) de abril de dos mil veinte (2020) y dentro de dicha providencia se ordenó la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo anunciando la existencia del proceso; publicación que se llevó a cabo el día veinte (20) de abril de dos mil veinte (2020) por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podría intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

Así mismo, en cumplimiento de lo dictaminado en la Circular CSJANTC20-13 del dieciocho (18) de marzo de 2020 emanada del Consejo Superior de la Judicatura, por medio de la cual se da alcance a la Circular CSJANTC20-12 del diecisiete (17) del mismo mes y año, mediante la cual se restringió el ingreso a las sedes judiciales, por motivos de Salubridad Pública, se omitió la fijación del aviso en la Secretaría de la Corporación, y atendiendo a los lineamientos expresados por el Consejo de Estado en la Circular No. 004 del veintitrés (23) de marzo de la presente anualidad, en la que se indica que las actuaciones judiciales relacionadas con el control automático de legalidad se surtirán a través de medios electrónicos que garanticen el principio de publicidad y el debido proceso, se dispuso la publicación del mismo aviso en el sitio web oficial del municipio de Santa Fe de Antioquia informando sobre la existencia del proceso, por el mismo término y para los efectos indicados en el párrafo anterior.

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO No. 045 DEL VEINTITRÉS (23) DE MARZO DE 2020
EXPEDIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE SANTA FE DE ANTIOQUIA.
Radicado: 05001 23 33 000 2020 01049 00
Instancia: ÚNICA
Asunto: DECLARA IMPROCEDENTE EL CIL

2. DECRETO DE PRUEBAS.

En la misma providencia del dieciséis (16) de abril de dos mil veinte (2020), que admitió el medio de control, se exhortó al municipio de Santa Fe de Antioquia, por conducto del Alcalde municipal, para que remitiera copia de la totalidad de los antecedentes administrativos con los que contara la municipalidad para la expedición del acto administrativo referido.

Dentro del término concedido para ello, el Municipio allegó, entre otros:

2.1. Copia del Acta No. 02 del 19 de marzo de 2020, del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres del municipio de Santa Fe de Antioquia, en el que se emitió concepto favorable para la declaratoria de urgencia manifiesta.

2.2. Copia del Acta No. 03 del 16 de marzo de 2020, del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres del municipio de Santa Fe de Antioquia, en el que se proponen las medidas a adoptar en razón de la Covid-19 en dicho municipio.

2.3. Copia del Acta del Consejo de Gobierno del 20 de marzo de 2020, del municipio de Santa Fe de Antioquia, en el que se emitió concepto favorable para la declaratoria de urgencia manifiesta.

2.4. Copia del concepto favorable frente al Decreto No. 045 del veintitrés (23) de marzo de dos mil veinte (2020) *“Por medio de la cual se declara una urgencia manifiesta para la atención de las emergencias sociales por la declaración de la calamidad en el territorio Nacional y se autorizan los gastos”* del Municipio de Santa Fe de Antioquia, expedido por la Contraloría General de Antioquia, el 28 de abril de 2020.

3. INTERVINIENTES PROCESALES.

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

4. MINISTERIO PÚBLICO

La Agencia del Ministerio Público delegada para ante el Despacho del Magistrado Ponente, allegó concepto en el que realizó un recuento de las características del control inmediato de legalidad, los considerandos del acto administrativo controlado y lo que se decidió con el mismo, para continuar con el examen del Decreto N°. 045 del veintitrés (23) de marzo de dos mil veinte (2020), expedido por el alcalde municipal de Santa Fe de Antioquia.

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO No. 045 DEL VEINTITRÉS (23) DE MARZO DE 2020
EXPEDIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE SANTA FE DE ANTIOQUIA.
Radicado: 05001 23 33 000 2020 01049 00
Instancia: ÚNICA
Asunto: DECLARA IMPROCEDENTE EL CIL

Frente a dicho decreto indicó, que del mismo no se advierte en forma expresa que esté desarrollando algún decreto legislativo, imponiéndose enfrentarlo al Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020, que en términos generales declaró un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, anunciando la adopción de las medidas necesarias mediante la expedición de posteriores decretos legislativos, y en estricto sentido, al Decreto Legislativo 440 expedido el 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, servicios y la ejecución de obras en el futuro inmediato, encontrándose probado el hecho que da lugar a ella; empero, la decisión que se somete a control es anterior en el tiempo al decreto legislativo que, en principio, desarrollaría, esto es, **al Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020.**

Comentario [GJZV1]: Ojo, esta apreciación se contradice respecto de lo que se consigna en el mismo párrafo.

Advirtió, que la anterior circunstancia impone, que no sea posible continuar con el estudio de fondo del presente asunto, debido a la improcedencia del medio de control de revisión automática de legalidad, bajo la premisa que el acto administrativo que pretende controlarse no fue expedido en desarrollo de decreto legislativo alguno, más aún cuando para la fecha de su expedición, el Decreto Legislativo 440, no existía en el ordenamiento jurídico.

Manifestó la Delegada del Ministerio Público, que en las consideraciones del Decreto 045 del veintitrés (23) de marzo de 2020 bajo análisis, se invocan actos administrativos nacionales, departamentales y municipales, que obviamente no tienen el carácter de decretos legislativos.

Sin embargo, señaló la vista fiscal, que la anterior afirmación no implica que dicho acto no sea susceptible de control por otros medios establecidos por la ley, como pueden ser el de nulidad (artículo 137 *ídem*), o el de revisión de actos municipales (artículo 117 y ss. del Decreto Ley 1333 de 1986).

Continuó indicando que, conociendo que corre también tesis en contrario, en caso de no compartirse su posición, debía tenerse en cuenta que el decreto en análisis no delimitó temporalmente la declaratoria de urgencia manifiesta, que, como requisito formal para la validez del acto administrativo que desarrolla aquel, debe corresponderse a efectos de no prolongar en el tiempo de manera injustificada, la celebración de contratos por fuera de la regla de licitación pública.

En ese orden de ideas finalizó manifestando, que si bien la urgencia manifiesta declarada a efectos de atender la contingencia derivada del COVID-19, puede entenderse como una medida ajustada al fin último perseguido, el acto controlado obvia la delimitación temporal de dicha declaratoria y en esa medida, escapa de la legalidad pretendida, a menos que se condicione su lectura, al término por el que se declaró la emergencia sanitaria, mediante Decreto Legislativo 417 de 2020, en aplicación del principio de conservación del derecho.

Por último, indicó la vista fiscal: *“Por consiguiente y con base en las anteriores consideraciones, el MINISTERIO PÚBLICO, respetuosamente solicita al Magistrado Ponente, proponer a su sala de decisión, **declarar no ajustado a derecho el Decreto 045 del 23 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde***

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO No. 045 DEL VEINTITRÉS (23) DE MARZO DE 2020
EXPEDIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE SANTA FE DE ANTIOQUIA.
Radicado: 05001 23 33 000 2020 01049 00
Instancia: ÚNICA
Asunto: DECLARA IMPROCEDENTE EL CIL

municipal de Santa Fe de Antioquia (Ant.) “por medio del cual se declara una urgencia manifiesta para la atención de las emergencias sociales por la declaración de la calamidad en el territorio nacional y se autorizan los gastos”, y, si no es de recibo esta petición, sujetar la vigencia de dicha declaratoria, al término por el que se declaró la emergencia económica, mediante D.L. 417 de 2020; sin perjuicio de las modificaciones que se introduzcan por decretos legislativos posteriores”

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

5. CONSIDERACIONES

5.1. Competencia.

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

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

ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

(...)

14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.

Ahora, como quiera que el acto objeto de control, el Decreto N° 045 del veintitrés (23) de marzo de dos mil veinte (2020), acatando lo dispuesto en el artículo 315 de la Constitución Política, está suscrito por el señor Alcalde del municipio de Santa Fe de Antioquia, se trata de un acto expedido por una autoridad territorial del orden municipal en ejercicio de la función administrativa, y en consecuencia, el Control Inmediato de Legalidad le correspondería ejercerlo

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO No. 045 DEL VEINTITRÉS (23) DE MARZO DE 2020
EXPEDIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE SANTA FE DE ANTIOQUIA.
Radicado: 05001 23 33 000 2020 01049 00
Instancia: ÚNICA
Asunto: DECLARA IMPROCEDENTE EL CIL

al Tribunal Administrativo de Antioquia, tal y como lo consagran los referidos artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 151 numeral 14 y 185 del CPACA.

5.2. Planteamiento del problema.

Previo al estudio de fondo del asunto, procederá el Despacho a verificar la procedencia del examen de legalidad del Decreto N° 045 del veintitrés (23) de marzo de dos mil veinte (2020), para lo cual se debe determinar si el decreto objeto de revisión en el *sub lite* cumple con los presupuestos que habilitan la emisión de un pronunciamiento de fondo, en el marco del medio de Control Inmediato de Legalidad, consignados en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136 y 151 numeral 14 de la Ley 1437 de 2011, consistentes en que *i.* se trate de un decreto de carácter general; *ii.* se haya expedido en ejercicio de la función administrativa; y *iii.* se haya expedido en desarrollo de los decretos legislativos proferidos dentro de un Estado de Excepción.

Superado el anterior análisis, deberá el Despacho resolver, si el Decreto N° 045 del veintitrés (23) de marzo de dos mil veinte (2020), expedido por el Alcalde del municipio de Santa Fe de Antioquia, cumple con los requisitos de forma y los presupuestos de fondo -aspectos materiales del decreto-, esto es, si se encuentra ajustado a las normas constitucionales, la Ley 137 de 1994 – Ley Estatutaria de Estados de Excepción, el Decreto 417 de 2020, mediante el cual se declaró el estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica, los decretos legislativos expedidos por el Gobierno y las Leyes pertinentes al caso concreto.

5.3. Declaración del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por parte del Gobierno Nacional.

Mediante la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, el cual encuentra fundamento en la declaratoria de pandemia del brote de la enfermedad COVID-19 por parte de Organización Mundial de la Salud (OMS) el día 11 de marzo del presente año; en dicha Resolución el Ministerio el Salud y Protección Social ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad, habiendo dispuesto al respecto:

RESUELVE

Artículo 1. Declaratoria de emergencia sanitaria. Declárese la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020. Dicha declaratoria podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada.

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO No. 045 DEL VEINTITRÉS (23) DE MARZO DE 2020
EXPEDIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE SANTA FE DE ANTIOQUIA.
Radicado: 05001 23 33 000 2020 01049 00
Instancia: ÚNICA
Asunto: DECLARA IMPROCEDENTE EL CIL

Artículo 2. Medidas sanitarias. Con el objetivo de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos se adoptan las siguientes medidas sanitarias:

(...)

2.2. Ordenar a los alcaldes y gobernadores que evalúen los riesgos para la transmisibilidad del COVID-19 en las actividades o eventos que impliquen la concentración de personas en un número menor de 500, en espacios cerrados o abiertos y que, en desarrollo de lo anterior, determinen si el evento o actividad debe ser suspendido.

(...)

2.9. Ordenar a todas las autoridades del país y particulares, de acuerdo con su naturaleza y en el ámbito de su competencia, cumplir, en lo que les corresponda, con el plan de contingencia que expida este Ministerio para responder a la emergencia sanitaria por COVID-19, el cual podrá actualizarse con base en la evolución de la pandemia.

(...)”

Posteriormente, el Presidente de la República, expidió el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual declaró el “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario*”, y adoptó las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación de la Covid-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional, en el que se dispuso:

DECRETA

Artículo 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

Artículo 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.

Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.

Artículo 4. El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

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

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO No. 045 DEL VEINTITRÉS (23) DE MARZO DE 2020
EXPEDIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE SANTA FE DE ANTIOQUIA.
Radicado: 05001 23 33 000 2020 01049 00
Instancia: ÚNICA
Asunto: DECLARA IMPROCEDENTE EL CIL

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

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

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

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

El mismo artículo constitucional señala, que el decreto que declare el Estado de Emergencia debe indicar el término dentro del cual el Gobierno Nacional va a ejercitar las facultades excepcionales, y que así mismo debe convocar al Congreso, si este no se hallare reunido, para que se reúna dentro de los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

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

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

Ahora, indicó la H. Corte Constitucional en la sentencia C-802/2002¹ que tanto

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

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO No. 045 DEL VEINTITRÉS (23) DE MARZO DE 2020
EXPEDIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE SANTA FE DE ANTIOQUIA.
Radicado: 05001 23 33 000 2020 01049 00
Instancia: ÚNICA
Asunto: DECLARA IMPROCEDENTE EL CIL

los decretos que declaran los estados de excepción, entre ellos el Estado de Emergencia, como aquellos que concretan las medidas legislativas para remediarlos, son decretos legislativos, los cuales comparten requisitos, tanto los formales como los materiales, previstos en la Constitución, en la Ley y en la jurisprudencia constitucional; en armonía con lo manifestado por la Corte Constitucional, también el Consejo de Estado en providencia del 22 de abril de 2020², entiende que tanto los unos como los otros, presentan unas características generales en cuanto a su forma, a su contenido sustancial y en lo relativo a su control.

En suma, los decretos legislativos dictados con fundamento en un estado de excepción, deben circunscribirse a las medidas estrictamente necesarias para

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

“- En cuanto a su forma

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

- Respecto de su contenido sustancial

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

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

- En lo relativo a su control

Los decretos legislativos están sujetos a los siguientes controles:

(i) *Al judicial de la Corte Constitucional, mediante el control automático, que obliga al Gobierno Nacional a enviarlos a dicha Corporación, al día siguiente de su expedición, y si el Gobierno no 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. (...)*

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO No. 045 DEL VEINTITRÉS (23) DE MARZO DE 2020
EXPEDIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE SANTA FE DE ANTIOQUIA.
Radicado: 05001 23 33 000 2020 01049 00
Instancia: ÚNICA
Asunto: DECLARA IMPROCEDENTE EL CIL

afrontar y superar la crisis, se encuentran sujetos a un control automático por parte de la Corte Constitucional³, y a un control político por parte del Congreso de la República y en todo caso, respetarán los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como las reglas del Derecho Internacional Humanitario.

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

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

Al margen de lo explicado en el capítulo que antecede frente a la competencia otorgada a la Corte Constitucional para conocer automáticamente respecto de la constitucionalidad de los decretos que declaran los estados de excepción y de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República, la jurisdicción contencioso administrativa también juega un papel preponderante en el control judicial orientado a la verificación y comprobación inmediata y automática de la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos por las autoridades nacionales y territoriales con base en los decretos legislativos, competencia que fue otorgada, como ya se indicó, por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 111, 151 y del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011-, y que implica el examen de la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

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

Como se indicó antes, el Control Inmediato de Legalidad es el medio jurídico previsto en la Ley Estatutaria 137 de 1994 para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan decretos legislativos, medio de control que como lo ha manifestado la Corte Constitucional⁴, se ***“constituye como una limitación al poder de las autoridades administrativas y***

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.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-179 del 13 de abril de 1994.

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO No. 045 DEL VEINTITRÉS (23) DE MARZO DE 2020
EXPEDIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE SANTA FE DE ANTIOQUIA.
Radicado: 05001 23 33 000 2020 01049 00
Instancia: ÚNICA
Asunto: DECLARA IMPROCEDENTE EL CIL

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

En efecto, la Corte Constitucional, al estudiar la constitucionalidad del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en ejercicio del control automático de constitucionalidad que le correspondía ejercer sobre la ya citada Ley 137 de 1994, por ser una Ley Estatutaria, en la Sentencia C-179/94⁵, manifestó:

- Artículo 20

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

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

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

Los ciudadanos Gustavo Gallón Giraldo y José Manuel Barreto, consideran que el inciso tercero del artículo que se examina, infringe el artículo 4o. de la Carta, ya que "impide dar aplicación a la excepción de inconstitucionalidad durante el periodo en que se esté surtiendo el trámite del control de constitucionalidad, si la norma no es suspendida de manera provisional".

Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.

Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales.

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

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO No. 045 DEL VEINTITRÉS (23) DE MARZO DE 2020
EXPEDIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE SANTA FE DE ANTIOQUIA.
Radicado: 05001 23 33 000 2020 01049 00
Instancia: ÚNICA
Asunto: DECLARA IMPROCEDENTE EL CIL

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.

-Las sublíneas y la negrilla del párrafo 3° para destacar-

Ningún otro comentario le mereció a la Corte el examen de la constitucionalidad de la citada disposición, los anteriores párrafos fueron los únicos en los que se ocupó de analizar y encontrar conforme con la Carta el canon examinado, constatando que al tema de la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa apenas le dedicó dos de dichos párrafos, los restantes tienen que ver con una competencia que la Ley Estatutaria le había querido conferir a la Corte Constitucional de suspender provisionalmente la vigencia de los propios Decretos Legislativos dictados por el Presidente y sus ministros durante los estados de excepción, atribución que la Corte rápidamente declaró inconstitucional con el argumento consistente en que ni siquiera una Ley Estatutaria *-en este caso la Ley 137 de 1994-* le podía entregar a la Corte otras competencias distintas de las que ya la propia Constitución Nacional le había otorgado, y que como la Carta no había habilitado a la Corte para suspender ninguna norma en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad, resultaban inexecutable todas las disposiciones con las que se pretendiera superar el referido marco de competencias emanadas directamente de la Ley Suprema.

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

Lo nuevo, entonces, es que la Ley, en este caso la Estatutaria 137 de 1994, le hubiera entregado a la jurisdicción contencioso administrativa la competencia, para que sin necesidad de demanda, asumiera el conocimiento inmediato y

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO No. 045 DEL VEINTITRÉS (23) DE MARZO DE 2020
EXPEDIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE SANTA FE DE ANTIOQUIA.
Radicado: 05001 23 33 000 2020 01049 00
Instancia: ÚNICA
Asunto: DECLARA IMPROCEDENTE EL CIL

automático de la legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos.

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

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

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

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

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

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

1. tr. Aumentar o reforzar algo de orden físico, intelectual o moral. *Desarrollar la musculatura, la memoria*. U. t. c. prnl.
2. tr. Exponer con orden y amplitud una cuestión o un tema.
3. tr. Realizar o llevar a cabo algo. *Desarrolló una importante labor*.
4. tr. Mat. Efectuar las operaciones de cálculo indicadas en una expresión analítica.
5. tr. Mat. Hallar los diferentes términos que componen una función o una serie.
6. tr. desus. [desenrollar](#).
7. prnl. Suceder, ocurrir o tener lugar.
8. prnl. Dicho de una comunidad humana: Progresar o crecer, especialmente en el ámbito económico, social o cultural.

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO No. 045 DEL VEINTITRÉS (23) DE MARZO DE 2020
EXPEDIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE SANTA FE DE ANTIOQUIA.
Radicado: 05001 23 33 000 2020 01049 00
Instancia: ÚNICA
Asunto: DECLARA IMPROCEDENTE EL CIL

Más aún, en el Gran Diccionario de Sinónimos de Fernando Corripio⁶, en relación con los vocablos “*desarrollo*” y “*desarrollar*”, señala las siguientes expresiones como sus equivalentes:

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

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

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

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

Lo que no se puede perder de vista es que lo que es excepcional en la hora de ahora, es el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el que se encuentra todo el territorio nacional decretada por el Presidente y todos los ministros como medida de protección de la salud y la vida de las personas derivada de la Pandemia COVIC-19. Ahora, una vez inmersos en esa situación de excepcionalidad institucional, se activan competencias que se tienen previamente, pero de las que no se hace uso porque no se dan las circunstancias jurídicas que tienen que presentarse para que puedan ejercitarse. Es el caso de la competencia de la jurisdicción especializada en lo contencioso administrativo de ejercer el Control Inmediato de Legalidad respecto de los actos administrativos de carácter general que se dicten en desarrollo de los decretos legislativos, competencia que se vuelve ***ordinaria*** dentro del estado de excepción.

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

La Sala Plena del Consejo de Estado ha reiterado⁷, por citar un caso, en la sentencia del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01⁸, las características del medio de Control Inmediato de Legalidad, señalando:

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

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO No. 045 DEL VEINTITRÉS (23) DE MARZO DE 2020
EXPEDIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE SANTA FE DE ANTIOQUIA.
Radicado: 05001 23 33 000 2020 01049 00
Instancia: ÚNICA
Asunto: DECLARA IMPROCEDENTE EL CIL

(...)

Características del control inmediato de legalidad:

a) Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.

b) Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.

c) Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.

*d) Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, **la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción**, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.*

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 Plena⁹ ha venido precisando que el control es compatible con la acción pública de nulidad (artículo 84 del C.C.A), que puede intentar cualquier ciudadano para cuestionar los actos administrativos de carácter general.

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

⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 28 de enero de 2003, Expediente 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez

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

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO No. 045 DEL VEINTITRÉS (23) DE MARZO DE 2020
EXPEDIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE SANTA FE DE ANTIOQUIA.
Radicado: 05001 23 33 000 2020 01049 00
Instancia: ÚNICA
Asunto: DECLARA IMPROCEDENTE EL CIL

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

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

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

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

A tales efectos, recogiendo los criterios jurisprudenciales expuestos sobre el asunto es dable concluir que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, en el caso concreto para afrontar la emergencia de la COVID-19, serán objeto de control inmediato de legalidad por parte del Consejo de Estado en tratándose de actos dictados por las autoridades nacionales, y por los Tribunales Administrativos en aquellos casos donde quien expide el acto es una autoridad territorial, debiéndose tener en cuenta que tales autoridades cuentan con un término cuarenta y ocho (48) horas, siguientes a la expedición del respectivo acto administrativo, para enviarlo a la autoridad judicial competente so pena de que en todo caso se aprehenda de oficio el aludido control judicial.

Aunado a lo anterior, no puede perderse de vista, que el ejercicio del control inmediato de legalidad sobre los actos administrativos que desarrollan un decreto legislativo, no suspende los efectos de las medidas mientras se adelanta el proceso, salvo que se decrete una medida cautelar de urgencia¹⁰; y que, corresponde al Juez revisar todo el ordenamiento jurídico para determinar la razonabilidad y proporcionalidad de las mismas.

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

La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decreta.

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

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

Impone lo anterior, dar prevalencia al derecho a la administración de justicia, también llamado derecho a la tutela judicial efectiva, el cual ha sido definido por la H. Corte Constitucional¹¹ como *“la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes”,* el cual ha sido reconocido por dicha Corporación no como una garantía abstracta, sino como un derecho fundamental que tiene efectos y condiciones concretas en los procesos tales como:

- i). El derecho de acción o de promoción de la actividad jurisdiccional, el cual se concreta en la posibilidad que tiene todo sujeto de ser parte en un proceso y de utilizar los instrumentos que allí se proporcionan para plantear sus pretensiones al Estado, sea en defensa del orden jurídico o de sus intereses particulares.¹²
- ii). El derecho a que subsistan en el orden jurídico una gama amplia y suficiente de mecanismos judiciales –acciones y recursos- para la efectiva resolución de los conflictos”¹³.
- iii) Contar con la posibilidad de obtener la prueba necesaria a la fundamentación de las peticiones que se eleven ante el juez.¹⁴
- iv). El derecho a que la promoción de la actividad jurisdiccional concluya con una decisión de fondo en torno a las peticiones que han sido planteadas.¹⁵

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-279/2013.

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

¹³ Sentencias de la Corte Constitucional T-240 de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería; C-426 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-662 de 2004, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes y C-1177 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

¹⁴ Sentencia de la Corte Constitucional T-240 de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería.

¹⁵ Sentencias de la Corte Constitucional SU-067 de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón y Fabio Morón Díaz; C-093 de 1993, M.P. Fabio Morón Díaz y Alejandro Martínez Caballero; C-301 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-544 de 1993, M.P. Antonio Barrera Carbonell; T-275 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-416 de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonell; T-046 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-268 de 1996, M.P. Antonio Barrera Carbonell; T-502 de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara; C-652 de 1997, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-742 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández; C-426 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-1177 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO No. 045 DEL VEINTITRÉS (23) DE MARZO DE 2020
EXPEDIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE SANTA FE DE ANTIOQUIA.
Radicado: 05001 23 33 000 2020 01049 00
Instancia: ÚNICA
Asunto: DECLARA IMPROCEDENTE EL CIL

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

Con lo cual, es innegable que cuando no se encuentre evidente el cumplimiento de los requisitos formales y materiales del acto interno de la administración en el cual se toman medidas de carácter general ordenadas en ejercicio de la función administrativa como desarrollo de los estados de excepción, debe avocarse conocimiento del medio de control a fin de asegurar la primacía del principio de la tutela judicial efectiva, en tanto el compromiso estatal es procurar que se logre en forma real y no meramente nominal, que por medio de las actuaciones judiciales se restablezca el orden jurídico y se protejan las garantías personales¹⁷, puesto que el medio de Control Inmediato de Legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del CPACA, tiene como esencia el derecho a la tutela judicial efectiva y, ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la declaratoria del estado de excepción de la emergencia Económica debe imprimirse el trámite previsto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

5.8. Contenido del acto objeto de control.

El acto objeto de Control Inmediato de Legalidad, es el Decreto N° 045 del veintitrés (23) de marzo de dos mil veinte (2020) *“Por medio de la cual (sic) se declara una urgencia manifiesta para la atención de las emergencias sociales por la declaración de la calamidad en el territorio Nacional y se autorizan los gastos”* del que se reproducen sus principales apartes:

***“DECRETO N° 045
23 de marzo de 2020***

“Por medio de la cual (sic) se declara una urgencia manifiesta para la atención de las emergencias sociales por la declaración de la calamidad en el territorio Nacional y se autorizan los gastos”

En uso de sus atribuciones Constitucionales y Legales, en especial las conferidas por el Numeral 2° del Artículo 305 de la Constitución Política, el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, y las normas concordantes y,

CONSIDERANDO:

Que el artículo 2° de la Constitución Política de Colombia establece ...

Que el derecho fundamental a la vida está consagrado en el artículo 11 de la Constitución Nacional...

Que de conformidad con lo establecido en el Artículos 49 de la Constitución Nacional ...

¹⁶ Sentencias de la Corte Constitucional T-046 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-093 de 1993, M.P. Fabio Morón Díaz y Alejandro Martínez Caballero; C-301 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-544 de 1993, M.P. Antonio Barrera Carbonell; T-268 de 1996, M.P. Antonio Barrera Carbonell; C-742 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández; C-426 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-1177 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

¹⁷ C. Const., Sent. C-500, jul. 16/2014.

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO No. 045 DEL VEINTITRÉS (23) DE MARZO DE 2020
EXPEDIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE SANTA FE DE ANTIOQUIA.
Radicado: 05001 23 33 000 2020 01049 00
Instancia: ÚNICA
Asunto: DECLARA IMPROCEDENTE EL CIL

(...)

Que la Organización Mundial de la Salud declaró la pandemia global por coronavirus SARS-COV-2 (COVID-19).

Que el Ministerio de Salud y Protección Social, expidió el 12 de marzo de 2020, la Resolución Nro. 385, “Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”, la cual es de obligatorio cumplimiento.

Que mediante Decreto departamental 2020070000967 del 12 de marzo de 2020 por el cual se declara la emergencia sanitaria en el departamento de Antioquia, se imparten órdenes generales de protección de obligatorio cumplimiento teniendo como principio básico el autocuidado, la corresponsabilidad social en la promoción, protección y mantenimiento de la salud de personas, familias y comunidades.

Que el Señor Presidente de la República y todos los Ministros, expidieron el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, disponiendo en su artículo primero lo siguiente: “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”.

Que en el marco del Estado de Emergencia el Presidente de la Republica expidió el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, en el cual dispuso entre otras cosas lo siguiente:

Que en el marco del Estado de Emergencia el Presidente de la Republica expidió el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, “Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”, las cuales son de obligatorio cumplimiento.

Que es deber del Alcalde como agente del Presidente de la República, cumplir y hacer cumplir sus órdenes en materia de orden público y además, regular en el marco de los principios que han orientado la política del Estado Colombiano en la pandemia del COVID-19, adoptar medidas para prevenir y controlar su propagación en la Jurisdicción, en orden a garantizar la salud, la vida y la integridad personal de la toda la población, en particular, la más vulnerable a la pandemia, según lo han establecido las autoridades sanitarias y de salud a nivel mundial y nacional.

(...)

Que el día 20 de marzo de 2020, el Señor Presidente de la República anunció el Aislamiento Preventivo Obligatorio para todos los colombianos, desde el próximo martes 24 de marzo a las 23 y 59 horas, hasta el lunes 13 de abril a las 00:00 horas.

Que el artículo 42 del Estatuto de la Contratación Administrativa prescribe en su inciso 1º que “Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO No. 045 DEL VEINTITRÉS (23) DE MARZO DE 2020
EXPEDIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE SANTA FE DE ANTIOQUIA.
Radicado: 05001 23 33 000 2020 01049 00
Instancia: ÚNICA
Asunto: DECLARA IMPROCEDENTE EL CIL

actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos”.

Que el inciso 2° de la disposición precitada agrega que la urgencia manifiesta se declarara mediante Acto Administrativo que puede ser Decreto o Resolución y que con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de ella, se pueden hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad Estatal correspondiente.

Que el artículo 43 de la Ley 80 de 1993 dispone que ...

(...)

Que la dependencia encargada de Gestión del Riesgo en el Municipio de Santa Fe de Antioquia, emitió concepto sobre la imperiosa necesidad de declarar la urgencia manifiesta por la calamidad pública, que consta el acta del 19 de marzo de 2020, la cual hace parte integrante de este Decreto.

Que se demandan actuaciones inmediatas para parte de la administración municipal, que tengan como finalidad conjurar, adquirir, reparar, atender, mejorar y preservar el orden público, las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria y en general de las obras necesarias y adquisición de bienes y servicios como medidas de protección para toda la comunidad

Que en Consejo de Gobierno del 20 de marzo, de la presente anualidad los Secretarios de Despacho de cada dependencia de la administración municipal, manifiestan el requerimiento de las siguientes necesidades que deben ser atendidas de manera prioritaria e inmediata para atender la calamidad pública y frente a las cuales no es posible acudir al sistema de compra pública de manera ágil, por lo que se concluye la obligatoriedad de acudir a decretar la urgencia manifiesta.

(...)

Que en todo caso, la declaratoria de urgencia manifiesta se hará sólo por el período necesario para solventar la emergencia descrita, es decir, mientras dure la situación de calamidad decretada por el Gobierno Nacional.

-A continuación, la parte resolutive citada previamente en esta providencia-

Bajo la óptica del decreto transcrito y recogiendo las consideraciones allí plasmadas, con las cuales justifica la adopción de la decisión de declaratoria de urgencia manifiesta en el municipio de Santa Fe de Antioquia, es dable concluir que se basó para dicho efecto, en la Resolución N° 385 de marzo 12 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social que declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus, el concepto favorable para la declaratoria de urgencia manifiesta por parte del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Santa Fe de Antioquia, la Ley 80 de 1993, el Decreto Departamental No. D 202007000967 del 12 de marzo de 2020 “Por el cual se declara la emergencia sanitaria en salud en el Departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones”, el Decretos 418 del 18 de marzo de 2020 “Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público” y el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, “Por el cual se imparten instrucciones para

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO No. 045 DEL VEINTITRÉS (23) DE MARZO DE 2020
EXPEDIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE SANTA FE DE ANTIOQUIA.
Radicado: 05001 23 33 000 2020 01049 00
Instancia: ÚNICA
Asunto: DECLARA IMPROCEDENTE EL CIL

expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”.

5.9. Procedencia del examen de legalidad del Decreto N° 045 del veintitrés (23) de marzo de 2020, a través del Control Inmediato de Legalidad.

Como lo impone el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 “*Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia*”, el control inmediato de legalidad recae sobre aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa que desarrollan los decretos legislativos expedidos durante un Estado de Excepción, encontrándose que en el presente caso, se encuentran cumplidos los dos primeros presupuestos, esto es, que se trate de un acto administrativo de carácter general y que se haya dictado en ejercicio de la función pública, como salta a la vista de la lectura integral del Decreto N° 045 del veintitrés (23) de marzo de dos mil veinte (2020), expedido por el Alcalde de Santa Fe de Antioquia.

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

Al respecto, el H. Consejo de Estado en providencia del treinta y uno (31) de marzo de dos mil veinte (2020), precisó lo siguiente¹⁸:

“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

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

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO No. 045 DEL VEINTITRÉS (23) DE MARZO DE 2020
EXPEDIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE SANTA FE DE ANTIOQUIA.
Radicado: 05001 23 33 000 2020 01049 00
Instancia: ÚNICA
Asunto: DECLARA IMPROCEDENTE EL CIL

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.”

El Decreto N° 045 del veintitrés (23) de marzo de dos mil veinte (2020), del municipio de Santa Fe de Antioquia, en su parte considerativa hace alusión a los Decretos 418 del 18 de marzo de 2020 *“Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”* y 420 del 18 de marzo de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”*, de cuyo detenido examen puede concluirse, que si bien fueron expedidos con posterioridad a la declaratoria del estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica, no pueden calificarse como decretos legislativos, ya que como tales, esto es como Decretos Legislativos, tan sólo podrían calificarse los que, en principio a lo menos, exhiban los siguientes condicionamientos:

- Que sean expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades constitucionales y legales que le han sido otorgadas en materia de orden público y de policía, y cumpliendo los requisitos y exigencias establecidos normativamente, y para el particular del estado de excepción de Emergencia Económica, con plena observancia de lo dictaminado por el artículo 215 constitucional.
- Que se hubieran proferido después de haberse expedido el Decreto por el que se declara el estado de excepción con la finalidad específica de conjurar la crisis y/o impedir la extensión de sus efectos.
- En el caso concreto que se examina, los decretos nacionales que se invocan en el acto administrativo que se examina no están suscritos por el Presidente y los 18 Ministros que conforman el gabinete del Gobierno Nacional, sino tan solo por el Jefe de Gobierno y por algunos Jefes de carteras ministeriales, no por todos.
- Adicionalmente, los decretos nacionales mencionados en los considerandos del acto administrativo, no se encuentran enlistados en el reporte de los decretos legislativos sobre los cuales la Corte Constitucional ha avocado conocimiento para ejercer el control automático e inmediato de constitucionalidad, establecido en el inciso final del artículo 215 de la Constitución Política; listado que aparece fijado en la página web de esa Corporación.

En este orden de ideas, se puede concluir que el Decreto Municipal N° 045 del veintitrés (23) de marzo de dos mil veinte (2020), emitido por el Alcalde de Santa Fe de Antioquia, 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.

Como se precisó en el capítulo dedicado a los actos de la administración expedidos como desarrollo de los decretos legislativos y concretamente, en lo

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO No. 045 DEL VEINTITRÉS (23) DE MARZO DE 2020
EXPEDIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE SANTA FE DE ANTIOQUIA.
Radicado: 05001 23 33 000 2020 01049 00
Instancia: ÚNICA
Asunto: DECLARA IMPROCEDENTE EL CIL

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

Ahora, con apoyo en lo indicado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en diversas sentencias¹⁹ que se han dictado sobre el asunto, se infiere que al tratarse de un control integral, debe efectuarse sobre el fondo y la forma de la medida revisada al momento de dictarse la sentencia; aún cuando el decreto legislativo con fundamento en el cual se expidió la medida de carácter general, hubiere sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, porque inclusive en ese caso, la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe ejercer el control inmediato que le asigna la ley.

Sin embargo, en el presente caso, la expedición del Decreto N° 045 del veintitrés (23) de marzo de dos mil veinte (2020), del municipio de Santa Fe de Antioquia, no se profirió con el objetivo de desarrollar medida alguna contenida en un decreto legislativo de los que se han expedido dentro del estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica, tal como ya se indicó.

Al efecto se tienen en cuenta los antecedentes administrativos allegados por el ente territorial, en especial el Acta No. 02 del 19 de marzo de 2020, del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres del municipio de Santa Fe de Antioquia, en el que se emitió concepto favorable para que el señor alcalde de dicha municipalidad declarara de urgencia manifiesta, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, y dotarlo así de herramientas necesarias para la contención de la propagación del COVID-19.

Es decir, que ni del acto administrativo objeto de revisión ni de los antecedentes allegados por la entidad territorial, se advierte que con éste se esté desarrollando ningún decreto legislativo dictado por el Gobierno Nacional dentro del lapso al que se circunscribe la declaración del estado de excepción de la Emergencia Económica dispuesta por medio del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, con vigencia de 30 días calendario, con el objeto de adoptar medidas de rango legislativo tendientes a *“fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud de los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y*

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

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO No. 045 DEL VEINTITRÉS (23) DE MARZO DE 2020
EXPEDIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE SANTA FE DE ANTIOQUIA.
Radicado: 05001 23 33 000 2020 01049 00
Instancia: ÚNICA
Asunto: DECLARA IMPROCEDENTE EL CIL

*prevención del impacto negativo en la economía del país*²⁰ y bajo la justificación de ser insuficientes las atribuciones ordinarias de las autoridades públicas para afrontar las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social provocada por la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Ahora, es preciso aclarar, que bajo la óptica del Magistrado sustanciador, lo procedente en el caso concreto, correspondía a la admisión del presente medio de control, atendiendo a que no era evidente al primer golpe de vista, que el Decreto N° 045 del 23 de marzo de 2020 del municipio de Santa Fe de Antioquia, no desarrollara los decretos legislativos expedidos en el marco del respectivo estado de excepción, en razón de ello, se decretaron pruebas todo ello de conformidad con la prelación que se le debe prodigar al derecho a la tutela judicial efectiva para propugnar por la integridad del ordenamiento jurídico abstractamente considerado y por la debida protección y por el restablecimiento de los derechos e intereses legítimos de los asociados, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en la ley, derecho que sin lugar a la menor duda constituye un pilar fundamental del Estado Social de Derecho de aplicación inmediata²¹.

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

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

²⁰ Ver páginas 9 y 10 del Decreto Legislativo 417 de 2020.

²¹ Corte Constitucional, Sentencia C-279/13.

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO No. 045 DEL VEINTITRÉS (23) DE MARZO DE 2020
EXPEDIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE SANTA FE DE ANTIOQUIA.
Radicado: 05001 23 33 000 2020 01049 00
Instancia: ÚNICA
Asunto: DECLARA IMPROCEDENTE EL CIL

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

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

RESUELVE

PRIMERO. SE DECLARA IMPROCEDENTE el control inmediato de legalidad en relación con el Decreto N° 045 del veintitrés (23) de marzo de dos mil veinte (2020) *“Por medio de la cual (sic) se declara una urgencia manifiesta para la atención de las emergencias sociales por la declaración de la calamidad en el territorio Nacional y se autorizan los gastos”,* expedido por el alcalde municipal de Santa Fe de Antioquia, teniendo en cuenta las consideraciones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO. NOTIFICAR este proveído al Ministerio Público y al Alcalde del municipio de Santa Fe de Antioquia.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE



Firma escaneada conforme Decreto 491/20

GONZALO J. ZAMBRANO VELANDIA
MAGISTRADO

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY 25 DE JUNIO DE 2020 FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR  SECRETARIA GENERAL
