



**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

Asunto: Control inmediato de legalidad del Decreto 463 de 22 de marzo de 2020, "Por el cual se modifica parcialmente el arancel de aduanas para la importación de medicamentos, dispositivos médicos, reactivos químicos, artículos de higiene y aseo, insumos, equipos y materiales requeridos para el sector agua y saneamiento básico".

AUTO

Correspondió por reparto¹ al Despacho el conocimiento del Decreto 463 de 22 de marzo de 2020, "*Por el cual se modifica parcialmente el arancel de aduanas para la importación de medicamentos, dispositivos médicos, reactivos químicos, artículos de higiene y aseo, insumos, equipos y materiales requeridos para el sector agua y saneamiento básico*", suscrito por el Presidente de la República y los Ministros de Hacienda y Crédito Público, y de Comercio, Industria y Turismo, a efectos de su control inmediato de legalidad. Para decidir lo pertinente, el Despacho, previamente, hace las siguientes:

CONSIDERACIONES:

1. De conformidad con lo previsto en el artículo 215 de la Constitución Política, cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de esta Norma Superior que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

¹ Reparto efectuado por la Secretaría General de la Corporación el 30 de marzo de 2020.



Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

Se precisa en el párrafo único de esta disposición que el Gobierno deberá enviar a la Corte Constitucional, al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.

La Corte Constitucional ha precisado que son *decretos legislativos* los que expide el Presidente de la República, tanto para declarar los estados de excepción, previstos en los artículos 212 a 215 de la Constitución Política, como aquellos mediante los cuales hace uso de las atribuciones legislativas de que queda revestido por la declaratoria de dichos estados. A este respecto, en sentencia C-802 de 2002, refiriéndose al estado de conmoción interior, precisó lo siguiente:

“c) No cabe duda, además, que el decreto declaratorio del estado de conmoción interior tiene la fuerza y el valor material de la ley, pues es un acto que produce innegables efectos jurídicos, toda vez que habilita al Presidente de la República para ejercer facultades legislativas excepcionales, para tomar medidas como legislador extraordinario bajo un régimen jurídico de anormalidad. Es claro que en virtud del decreto declaratorio de la conmoción existe una competencia legislativa que se radica en el ejecutivo. El rango legislativo de este decreto no se deriva del hecho de que no suspenda ninguna ley, pues se pueden dictar decretos legislativos que no requieren suspender una ley, tal como ocurre con aquellos que, *verbi gratia*, decretan un impuesto.



En suma, **debe concluir la Corte que la Constitución ha establecido dos tipos de decretos legislativos: Los declarativos del estado de conmoción, con fuerza de ley porque constituyen una autohabilitación para legislar y los decretos de desarrollo de esas facultades excepcionales.**" (Negrillas ajenas al texto original)

En ese sentido, dicha Corporación señaló que: "e) *La Corte es el juez constitucional de los estados de excepción. La Carta Política confía a la Corte Constitucional la competencia para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad tanto de la declaratoria de la conmoción interior como de las medidas que el Gobierno expida a su amparo*", advirtiendo, en todo caso, que "Otra es la situación referente a 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, cuyo control se confía a la Jurisdicción contencioso administrativa (arts. 237 de la C.P. y 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción)".

2. En armonía con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994², "Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia", el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 establece, precisamente, 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*, 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.

² "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."



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.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de 5 de marzo de 2012, destacó que *"El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo. El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción"*³. (Subrayas agregadas)

De acuerdo con lo anterior, es claro que el control inmediato de legalidad asignado a la jurisdicción contencioso administrativa, y en particular al Consejo de Estado, a través de su Sala Plena de lo Contencioso Administrativo⁴, se ejerce respecto de los actos de carácter general dictados en ejercicio de función administrativa que constituyan el desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

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

³ Proferido en el expediente con radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00 (CA)

⁴ Ley 1437 de 2011, artículo 111, numeral 8.



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.

3. En el anterior contexto, al revisar el Decreto 463 de 22 de marzo de 2020, "*Por el cual se modifica parcialmente el arancel de aduanas para la importación de medicamentos, dispositivos médicos, reactivos químicos, artículos de higiene y aseo, insumos, equipos y materiales requeridos para el sector agua y saneamiento básico*", no encuentra esta Sala Unitaria que respecto de aquél proceda el control inmediato de legalidad, pues, aunque se trata de un acto general expedido en ejercicio de función administrativa, no fue dictado en desarrollo de un decreto legislativo proferido al amparo de la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional decretado por el Gobierno Nacional a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.



A este respecto, es preciso señalar que el Presidente de la República, al invocar las atribuciones que ejerció al expedir el Decreto 463 de 22 de marzo de 2020, señaló expresamente como tales *"sus facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas en el numeral 25 del artículo 189 de la Constitución Política, las Leyes 7 de 1991 y 1609 de 2013, en consonancia con la declaratoria de emergencia sanitaria dispuesta por el Ministerio de Salud y Protección Social a través de la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020"*.

Las facultades invocadas se refieren al ejercicio de la competencia del Presidente de la República relacionada con la expedición de decretos que desarrollan leyes marco en materia de aranceles. En efecto, de acuerdo con el numeral 25 del artículo 189 de la Constitución Política, corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: *"[...] modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas [...]"*, competencia que ejerce de acuerdo con las normas generales que dicte el Congreso de la República de conformidad con el artículo 189 numeral 19 literal c) de la Carta Política⁵.

Ahora bien, aunque en el Decreto 463 de 22 de marzo de 2020 se señale que esas competencias se ejercen *"en consonancia con la declaratoria de emergencia sanitaria dispuesta por el Ministerio de Salud y Protección Social a través de la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020"*, y que en uno de sus considerandos se dé cuenta de la expedición del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, no puede entenderse que el acto que se remitió para control automático de legalidad constituya un acto general dictado en ejercicio de función administrativa para *desarrollar* el referido

⁵ "Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: [...] 19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: [...] c) Modificar, por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; [...]"



decreto 417, pues, como antes se dijo, la reglamentación o desarrollo inmediato del decreto que declara la emergencia se realiza a través de *decretos legislativos*. Y se reitera, solo los actos generales que desarrollen estos últimos son aquellos respecto de los cuales se ejerce el citado control.

Por consiguiente, en razón a las anteriores consideraciones, esta Sala Unitaria encuentra que no es procedente el control inmediato de legalidad del Decreto 463 de 22 de marzo de 2020, por lo que no avocará conocimiento de este asunto.

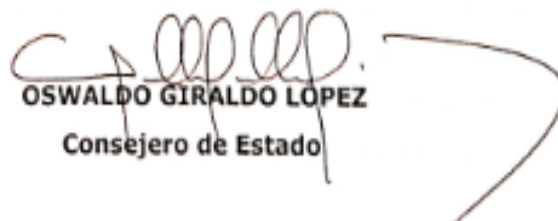
En mérito de lo expuesto, el Despacho

RESUELVE:

PRIMERO.- NO AVOCAR EL CONOCIMIENTO del control inmediato de legalidad del Decreto 463 de 22 de marzo de 2020, "*Por el cual se modifica parcialmente el arancel de aduanas para la importación de medicamentos, dispositivos médicos, reactivos químicos, artículos de higiene y aseo, insumos, equipos y materiales requeridos para el sector agua y saneamiento básico*", de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- NOTIFICAR este auto, en los términos de ley, al señor Presidente de la República, y a los Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Comercio, Industria y Turismo.

Notifíquese y cúmplase,


OSWALDO GIRALDO LOPEZ
Consejero de Estado



Radicado: 11001 0315 000 2020 00958 00
Control inmediato de legalidad