



---

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**

**Bogotá, D.C., cinco (5) de junio de dos mil veinte (2020)**

**Referencia:** Medio de control inmediato de legalidad

**Número único de radicación:** 110010315000202002044-00

**Acto administrativo objeto de control:** Resolución núm. 0500 de 27 de abril de 2020 expedida por el Ministro de Comercio, Industria y Turismo.

**Asunto:** Resuelve sobre avocar conocimiento y lo que en derecho corresponda

**AUTO INTERLOCUTORIO**

---

Este Despacho procede a avocar conocimiento del medio de control inmediato de legalidad de la Resolución núm. 0500 de 27 de abril de 2020 expedida por el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, y a resolver lo que en derecho corresponda.

La presente providencia tiene las siguientes partes: i) Antecedentes; ii) Consideraciones; y iii) Resuelve; las cuales se desarrollan a continuación.

**I. ANTECEDENTES**

1. La Organización Mundial de la Salud<sup>1</sup>, el 11 de marzo de 2020, declaró que el actual brote de enfermedad por coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de transmisión.

---

<sup>1</sup> El Convenio constitutivo de la Organización Mundial de la Salud fue adoptado por la Conferencia Sanitaria Internacional celebrada en Nueva York del 19 de junio al 22 de julio de 1946, firmada el 22 de julio de 1946 por los representantes de 61 Estados y entró en vigor internacional el 7 de abril de 1948. El Convenio fue aprobado por el Congreso de la República, mediante la Ley 19 de 13 de mayo 1959; y está en vigor para el Estado colombiano.



### **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**

2. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, expidió el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, “[...] [p]or el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional [...]”.

### **Decreto Legislativo 557 de 15 de abril de 2020**

3. El Gobierno Nacional expidió el Decreto núm. 557 de 15 de abril de 2020, “[...] Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de turismo y registros sanitarios para las micro y pequeñas empresas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica [...]”.

### **Resolución 0500 de 27 de abril de 2020**

4. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo expidió la Resolución núm. 0500 de 27 de abril de 2020, expedida por el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, “[...] Por medio de la cual se establecen las condiciones y requisitos para acceder a los incentivos económicos para guías de turismo de que trata el artículo 3 del Decreto 557 de 2020 [...]”.

5. El Secretario General del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo remitió copia de la Resolución referida *supra*, mediante oficio 2-2020-012149 de 6 de mayo de 2020.

6. El conocimiento del presente asunto le correspondió a este Despacho, por reparto, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 185 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011<sup>2</sup> y el artículo 23<sup>3</sup> del Acuerdo núm. 080 de 12 de marzo de 2019<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> “[...] Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [...]”.

<sup>3</sup> “[...] Artículo 23.- Control inmediato de legalidad. Para efectos de la sustanciación, el Presidente de la Corporación sorteará los asuntos de control inmediato de legalidad entre todos los Magistrados de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo [...]”.

<sup>4</sup> Por el cual se expide el Reglamento Interno del Consejo de Estado.

## II. CONSIDERACIONES

7. El Despacho abordará el estudio de las consideraciones en las siguientes partes: i) competencia; ii) el marco normativo y características del medio de control inmediato de legalidad; iii) el marco normativo del procedimiento del medio de control inmediato de legalidad; iv) las medidas transitorias adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura y el Consejo de Estado, por motivos de salubridad pública; y v) el análisis del caso concreto.

### Competencia

8. Vistos los artículos 215<sup>5</sup> y 237<sup>6</sup> de la Constitución Política; el artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994<sup>7</sup>; el numeral 2 del artículo 37<sup>8</sup> de la Ley 270 de 7 de marzo de 1996<sup>9</sup>; los artículos 111<sup>10</sup>, 136 y 185 de la Ley 1437; y los artículos 12<sup>11</sup> y 23 y 29 del Acuerdo núm. 080 de 12 de marzo de 2019<sup>12</sup>: el Consejo de Estado es competente para conocer del control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general que sean dictadas por autoridades del orden

<sup>5</sup> “[...] Artículo 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

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

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

El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo [...].”

<sup>6</sup> “[...] Artículo 237. Son atribuciones del Consejo de Estado: [...] 1. Desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, conforme a las reglas que señale la ley [...].”

<sup>7</sup> “[...] Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia [...].”

<sup>8</sup> “[...] **Artículo 37. De la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.** La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo tendrá las siguientes funciones especiales: [...] 2. Conocer de todos los procesos contencioso administrativos cuyo juzgamiento atribuya la ley al Consejo de Estado y que específicamente no se hayan asignado a las Secciones [...].”

<sup>9</sup> “[...] estatutaria de la Administración de Justicia [...].”

<sup>10</sup> “[...] Artículo 111. Funciones de la sala plena de lo contencioso administrativo. la sala de lo contencioso administrativo en pleno tendrá las siguientes funciones: [...] 8. ejercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción [...].”

<sup>11</sup> “[...] Artículo 12.- Funciones. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo estará integrada por los consejeros de las cinco secciones y tendrá las funciones especiales señaladas en la Constitución Política y en la ley [...].”

<sup>12</sup> Por el cual se expide el Reglamento Interno del Consejo de Estado.



nacional en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

### **Marco normativo y características del medio de control inmediato de legalidad**

9. Visto el artículo 20 de la Ley 137, sobre el control de legalidad, que establece:

*“[...] **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 [...].”*

10. Visto el artículo 136 de la Ley 1437, sobre el medio de control inmediato de legalidad, el cual dispone:

*“[...] **Artículo 136. Control Inmediato de Legalidad:** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.*

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

11. De conformidad con las normas citadas *supra*, este Despacho considera que la procedibilidad del medio de control inmediato de legalidad está determinada por los siguientes supuestos facticos: i) una medida de carácter general; ii) dictada en ejercicio de la función administrativa; iii) en desarrollo de un decreto



legislativo; y iv) expedido durante cualquiera de los estados de excepción de que tratan los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política.

12. La atribución para el control inmediato de legalidad corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, dependiendo de la autoridad que expide la respectiva medida. En este orden de ideas, los actos expedidos por autoridades del orden nacional serán conocidos por el Consejo de Estado y aquellos expedidos por autoridades territoriales departamentales, distritales y municipales, serán de competencia del tribunal administrativo correspondiente.

13. Por último, el Consejo de Estado<sup>13</sup> ha considerado que el medio de control inmediato de legalidad se caracteriza por ser: i) jurisdiccional, ii) automático, iii) inmediato, iv) oficioso, v) autónomo, vi) integral, vii) compatible y coexistente, y viii) hace tránsito a cosa juzgada relativa.

### **Marco normativo del procedimiento del medio de control inmediato de legalidad**

14. Visto el artículo 185 de la Ley 1437, sobre el trámite del control inmediato de legalidad de actos, que establece:

*“[...] Artículo 185. Trámite del control inmediato de legalidad de actos. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:*

*1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.*

*2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.*

<sup>13</sup> Véase, por ejemplo, las siguientes sentencias: i) Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo; sentencia de 9 de diciembre de 2009, C.P. Dr. Enrique Gil Botero, número único de radicación 11001031500020090073200; ii) Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo; sentencia de 8 de julio de 2014, C.P. doctor Danilo Rojas Betancourth; número único de radicación 110010315000201101127-00; y iii) Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo; sentencia de 31 de mayo de 2011, C.P. doctor Gerardo Arenas Monsalve; número único de radicación 110010315000201000388-00.



*Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*

*3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.*

*4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.*

*5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.*

*6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional [...].”*

15. De la norma citada *supra*, se considera lo siguiente: i) el conocimiento del asunto corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo; ii) la sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los magistrados de la respectiva corporación y la sentencia a la sala plena; iii) repartido el proceso, el magistrado ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo; iv) adicionalmente, se ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la jurisdicción de lo contencioso administrativo; v) se podrá invitar a entidades públicas, organizaciones privadas y expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso para que presenten por escrito su concepto acerca de puntos relevantes; vi) se podrá decretar las pruebas que se estimen conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días; vii) expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio, cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto; viii) vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el magistrado ponente registrará el

proyecto de sentencia, dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de remitido el proceso al despacho; y ix) la sala plena de la respectiva corporación proferirá la sentencia dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional.

### **Medidas transitorias adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura y el Consejo de Estado, por motivos de salubridad pública**

16. Vistos los acuerdos: i) PCSJA20-11517 de 15 de marzo de 2020<sup>14</sup>; ii) PCSJA20-11521 de 19 de marzo de 2020<sup>15</sup>; iii) PCSJA20-11526 de 22 de marzo de 2020<sup>16</sup>; iv) PCSJA20-11529 25 de marzo de 2020<sup>17</sup>; v) PCSJA20-11532 de 11 de abril de 2020<sup>18</sup>; vi) PCSJA20-11546 de 25 de abril de 2020<sup>19</sup>; vii) PCSJA20-11549 de 7 de mayo de 2020<sup>20</sup>, y viii) PCSJA20-11556 de 22 de mayo de 2020, “[p]or medio del cual se prorroga la suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor”, en especial, sus artículos 1 y 5: expedidos por la Presidenta del Consejo Superior de la Judicatura.

17. Vistos: i) la Circular núm. 003 de 16 de marzo de 2020<sup>21</sup>, expedida por el Presidente del Consejo de Estado, relacionada con la suspensión de términos judiciales por las actuales circunstancias de salubridad pública, en la que se ordenó: “[...] una vez suspendidos los términos judiciales y administrativos, se procederá al cierre temporal de las instalaciones del Consejo de Estado [...]”; y, en especial, ii) la Circular 004 de 23 de marzo de 2020, expedida por el Presidente del Consejo de Estado, por medio de la cual se dispuso lo siguiente:

<sup>14</sup> “[...] Por el cual se adoptan medidas transitorias por motivos de salubridad pública [...]”.

<sup>15</sup> “[...] Por medio del cual se prorroga la medida de suspensión de términos adoptada mediante los acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518 y PCSJA20-11519 del mes de marzo del año 2020 y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública [...]”.

<sup>16</sup> “[...] Por medio del cual se prorroga la medida de suspensión de términos adoptada mediante el Acuerdo PCSJA20-11521 del 19 de marzo de 2020 y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública [...]”.

<sup>17</sup> “[...] Por el cual se establece una excepción a la suspensión de términos en el Consejo de Estado y en los tribunales administrativos [...]”.

<sup>18</sup> “[...] Por medio del cual se prorrogan las medidas de suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública [...]”.

<sup>19</sup> “[...] Por medio del cual se prorrogan las medidas de suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor [...]”.

<sup>20</sup> “Por medio del cual se prorroga la suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor”.

<sup>21</sup> El Presidente del Consejo de Estado, mediante las Circulares 002 de 12 de marzo y 003 de 16 de marzo de 2020, implementó unas medidas de protección por razones de salud pública y suspendió los términos en los asuntos judiciales y administrativos de conocimiento de esta Corporación.



*“[...] Con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional declaró, mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, como consecuencia de la pandemia originada por el Covid-19, por el término de 30 días.*

*Con base en ese decreto legislativo, las autoridades del orden nacional, entre otras, han venido adoptando medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa, las cuales, por disposición del artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, tendrán un control inmediato de legalidad que es ejercido por el Consejo de Estado.*

*Los actos administrativos que expidan tales autoridades deberán ser enviados al Consejo de Estado dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición, pues, de no ser remitidos en ese lapso, se procederá a asumir su conocimiento de oficio, tal y como lo prevé esa misma disposición legal.*

*Para efectos del envío de los actos administrativos de carácter general y demás documentos soporte de los mismos, se ha habilitado el siguiente correo electrónico: [secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co](mailto:secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co).*

*En cuanto al trámite, sustanciación y resolución del control inmediato de legalidad, se observarán las reglas previstas en el artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con la salvedad de que **las actuaciones judiciales se surtirán a través de medios electrónicos que garanticen el principio de publicidad y el debido proceso [...]**” (Destacado fuera de texto).*

18. Visto el artículo 186 de la Ley 1437, sobre la utilización de medios electrónicos, que dispone: *“[...] [t]odas las actuaciones judiciales susceptibles de surtirse en forma escrita se podrán realizar a través de medios electrónicos, siempre y cuando en su envío y recepción se garantice su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley. La autoridad judicial deberá contar con mecanismos que permitan acusar recibo de la información recibida, a través de este medio [...]*”.

19. De conformidad con las normas, acuerdos y circulares citados *supra*, este Despacho considera que: i) los términos judiciales no están suspendidos para los asuntos relacionados con el medio de control inmediato de legalidad; ii) las actuaciones judiciales en este tipo de asuntos se surtirán por medios electrónicos que garanticen el principio de publicidad y los derechos de acceso a la





administración de justicia y debido proceso; y iii) las intervenciones, los conceptos, los antecedentes administrativos, las pruebas, las comunicaciones y demás documentos que se dirijan al Despacho sustanciador con destino al expediente del proceso de la referencia, mediante mensaje de datos, deberán ser enviados al siguiente buzón electrónico “[...] *secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co* [...]”.

### **Análisis del caso concreto**

20. Vistos las normas, acuerdos y circulares indicados en los acápites desarrollados *supra* de competencia, de los marcos normativos y características del medio de control inmediato de legalidad y su procedimiento; y atendiendo al reparto realizado entre los magistrados que integran la Sala de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación: este Despacho es competente para sustanciar el proceso de la referencia.

21. Ahora bien, conforme se indicó en acápite *supra* de esta providencia, la procedibilidad del medio de control inmediato de legalidad está determinada por los siguientes supuestos fácticos: i) se trate de una medida de carácter general; ii) dictada en ejercicio de la función administrativa; y iii) en desarrollo de un decreto legislativo expedido durante cualquiera de los estados de excepción de que tratan los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política.

22. En ese orden de ideas, este Despacho procederá a determinar si la Resolución núm. 0500 de 27 de abril de 2020, “[...] *Por medio de la cual se establecen las condiciones y requisitos para acceder a los incentivos económicos para guías de turismo de que trata el artículo 3 del Decreto 557 de 2020* [...]”, se subsume dentro de los supuestos fácticos indicados *supra* y, en consecuencia, es susceptible del control inmediato de legalidad.

23. En **primer orden**, se observa que la Resolución:

23.1 En su artículo 1.º tiene como objeto: “[...] *establecer el listado de los beneficiarios, el monto, la periodicidad, y las condiciones para la entrega,*



*disposición y destinación de los recursos del incentivo económico **para guías de turismo** de que trata el artículo 3 del Decreto Legislativo 557 del 15 de abril de 2020 [...],” (Destacado fuera de texto).*

23.2. Y, en su artículo 2.º, sobre ámbito de aplicación, dispone que: “[...] se aplicará a los guías de turismo que, con corte a 15 de abril de 2020, cuenten con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo, previa obtención de la correspondiente tarjeta profesional, y que no hagan parte de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción, Ingreso Solidario o de la Compensación del Impuesto sobre las ventas — IVA [...]”.

23.3. En este sentido, es una medida de carácter general toda vez que se dirige a una generalidad de personas, que como destinatarias consideradas individualmente no son ni determinadas ni determinables, aplicable a cualquiera que se encuentre dentro de los supuestos fácticos objetivos, impersonales y abstractos establecidos en la Resolución.

24. En **segundo orden**, atendiendo a que el Ministro de Comercio, Industria y Turismo expidió la Resolución “[...] En ejercicio de sus facultades legales, en especial las conferidas en el Decreto Legislativo 557 de 2020, el numeral 30 del artículo 2 del Decreto 210 de 2003 [...]”, para “[...] contribuir **a la subsistencia de los guías de turismo** que cuenten con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo [...]” (Destacado fuera de texto); este Despacho considera que el acto se expidió en ejercicio de la función administrativa.

25. En **tercer orden**, la Resolución indicada *supra*:

25.1. Por un lado, invocó en la parte de considerandos, entre otras las siguientes disposiciones:

*“[...] Que a través del **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020**, el Presidente de la República, en conjunto con todos sus Ministros, decretó el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, por el término de treinta (30) días calendario, con fundamento en lo previsto en el artículo 215 de la Constitución Política, el cual procede cuando sobrevengan hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden*

*económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública.*

[...]

*Que bajo este contexto, el artículo 2 del Decreto Legislativo 557 de 2020 "Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de turismo y registros sanitarios para las micro y pequeñas empresas en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica", estableció que los recursos del impuesto nacional con destino al turismo podrán destinarse de manera transitoria para contribuir a la subsistencia de los guías de turismo que cuenten con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo.*

*Que el artículo 3 del citado Decreto establece que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través del Fondo Nacional de Turismo, podrá ordenar transferencias monetarias no condicionadas o incentivos económicos a los guías de turismo que a la fecha de expedición de la norma tengan inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo, y que no hagan parte de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción, Ingreso Solidario o de la Compensación del Impuesto sobre las ventas — IVA.*

*Que el inciso 3 del mismo artículo establece que esta transferencia no condicionada podrá efectuarse únicamente durante la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del COVID-19, y, en todo caso, por un período no superior a tres (3) meses contados a partir del momento en que empiecen a transferirse los recursos.*

***Que el párrafo de la norma en mención dispone que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, mediante resolución, fijará el listado de los beneficiarios, el monto, la periodicidad, y las condiciones para la entrega, disposición y destinación de los recursos.***

[...] (Destacado fuera de texto)

25.2. Y, por el otro, en su parte resolutive dispuso, entre otras, lo siguiente:

***[...] Artículo 1. Objeto.*** *La presente resolución tiene como objeto establecer el listado de los beneficiarios, el monto, la periodicidad, y las condiciones para la entrega, disposición y destinación de los recursos del incentivo económico para guías de turismo de que trata el artículo 3 del Decreto Legislativo 557 del 15 de abril de 2020.*

***Artículo 2. Ámbito de aplicación.*** *La presente resolución se aplicará a los guías de turismo que, con corte a 15 de abril de 2020, cuenten con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo, previa obtención de la correspondiente tarjeta profesional, y que no hagan parte de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción, Ingreso Solidario o de la Compensación del Impuesto sobre las ventas — IVA.*

***Artículo 3. Listado de beneficiarios del incentivo económico para guías de turismo.*** *El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo fija el listado de*



los beneficiarios del incentivo económico para guías de turismo a partir de la información del Registro Nacional de Turismo con corte al 15 de abril de 2020, que contiene la información de los guías de turismo con inscripción activa y vigente, previa obtención de la tarjeta profesional, y las bases de datos de los programas: Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor — Colombia Mayor, Jóvenes en Acción, Ingreso Solidario y de la Compensación del Impuesto sobre las ventas — IVA, en aplicación de los criterios establecidos en el artículo 3 del Decreto Legislativo 557 del 15 de abril de 2020.

**Artículo 4. Consultas relacionadas con los beneficiarios y aspectos operativos del incentivo.** Los guías de turismo podrán consultar, con el número de su tarjeta profesional y los últimos dígitos de su cédula de ciudadanía, si son beneficiarios del incentivo en los únicos canales de información autorizados que son: la página web del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ([www.minc](http://www.minc)), la página web del Consejo Profesional de Guías de Turismo (<https://guiasdeturismodecolombia.gov.co>), la página web de Fontur ([www.fontur.com.co](http://www.fontur.com.co)), el link [incentivoeconomico.fontur.com.co](http://incentivoeconomico.fontur.com.co) y las siguientes líneas telefónicas: en Bogotá - (1) 742 6404 y en el resto del territorio nacional 01 8000 180335.

**Artículo 5. Monto y periodicidad del incentivo económico para guías de turismo.** Los guías de turismo beneficiarios del incentivo económico podrán recibir hasta tres transferencias económicas no condicionadas, cada una por un valor de hasta quinientos ochenta y cinco mil pesos (\$585.000,00) durante la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del COVID-19, y en todo caso, por un período no superior a tres (3) meses contados a partir del momento en que empiecen a transferirse los recursos.

**Artículo 6. Transferencia del incentivo económico para guías de turismo.** El incentivo económico para guías de turismo será transferido a las personas beneficiarias, quienes deberán presentar la solicitud por escrito al correo electrónico [guiasdeturismo@fontur.com.co](mailto:guiasdeturismo@fontur.com.co), y aportar los siguientes documentos:

[...]

**Parágrafo 1.** La Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior (Fiducoldex), en su calidad de vocero y administrador del Fondo Nacional de Turismo, podrá acudir a otras vías, tales como plataformas, aplicaciones móviles o corresponsales no bancarios, para efectuar la transferencia monetaria del incentivo a las personas que no estén en el sistema financiero. Fontur informará cualquier modificación o mecanismo que implemente y solicitará su publicidad a través de las páginas web y redes sociales de las entidades involucradas.

**Parágrafo 2.** Los guías de turismo que reciban las transferencias monetarias no condicionadas sin el cumplimiento de los requisitos establecidos por ley y por la presente resolución, y no lo informen al Fondo Nacional de Turismo o a la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior (Fiducoldex), o las reciban de forma fraudulenta, incurrirán en las sanciones legales individuales a que hubiere lugar [...].”



25.3. En este sentido, el Despacho considera que la Resolución se expidió “[...] como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción [...]”, comoquiera que: i) se fundamentó en el Decreto 557 de 2020; ii) igualmente lo invocó en sus considerandos junto con el Decreto 417 de 2020; y iii) en su parte resolutive se adoptan medidas que se enmarcan dentro del Decreto 557 de 2020.

25. **En ese orden de ideas**, este Despacho considera que la Resolución núm. 0500 de 27 de abril de 2020, es una medida de carácter general expedida por una autoridad del orden nacional, en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de un decreto legislativo expedido durante el estado de excepción indicado *supra*; en consecuencia, este Despacho es competente para avocar su conocimiento, en el marco del medio de control inmediato de legalidad, y resolver lo que en derecho corresponda.

#### ***Sobre las órdenes a impartir***

26. Vistos los artículos 185, 186, 197 y 199 de la Ley 1437, sobre el trámite del control inmediato de legalidad de actos, actuaciones a través de medios electrónicos, dirección electrónica para efectos de notificaciones y sobre la vinculación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

27. Considerando que el acto administrativo es susceptible de control inmediato de legalidad, conforme se indicó *supra*, este Despacho **avocará** el conocimiento del presente asunto y, en este sentido, dispondrá:

- a) **NOTIFICAR** esta providencia, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, al Ministro de Comercio, Industria y Turismo, en la forma establecida en los artículos 185, 186, 197 y 199 de la Ley 1437.
- b) **ADVERTIR** a quien debe ser notificado en cumplimiento de la orden impartida en el literal anterior que, dentro del término de diez (10) días, si lo estima pertinente, podrá presentar por escrito su intervención sobre la



legalidad de la Resolución núm. 0500 de 27 de abril de 2020, de conformidad con lo establecido en los artículos 185 y 186 de la Ley 1437.

- c) **ORDENAR** a la Secretaría General de esta Corporación que fije en la secretaría un aviso informando sobre la existencia del presente proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad de la Resolución 0500 de 27 de abril de 2020, de conformidad con lo establecido en los artículos 185 y 186 de la Ley 1437.
- d) **ORDENAR**, a través de la Secretaría General de esta Corporación, que se publique el aviso referido en el literal anterior, en el sitio web de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y de la Rama Judicial, de conformidad con lo establecido en los artículos 185 y 186 de la Ley 1437.
- e) **ORDENAR** al Ministro de Comercio, Industria y Turismo, que publique esta providencia de **manera inmediata**, por el término de diez (10) días, en el sitio web oficial de la entidad, con el objeto de informar a la comunidad, en general, sobre la iniciación de la presente actuación judicial. El Ministro deberá remitir al Despacho sustanciador, dentro de los dos (2) días siguientes a la notificación de esta providencia, prueba de la publicación ordenada.
- f) **INVITAR** al Ministerio de Salud y Protección Social, a la Asociación Colombiana de Viajes y Turismo – ANATO y al Consejo Superior de Agremiaciones de Guías de Turismo de Colombia - CONFEGUIAS para que, dentro del término de diez (10) días, si lo estiman pertinente, presenten por escrito su concepto sobre el contenido de la Resolución núm. 0500 de 27 de abril de 2020, de conformidad con lo establecido en los artículos 185 y 186 de la Ley 1437; y, en ese sentido, **COMUNICAR** la invitación, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, de conformidad con las normas indicadas *supra*.



- g) **NOTIFICAR** esta providencia, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, al Ministerio Público, o a quien se haya delegado para tal efecto, de conformidad con lo establecido en el numeral 5.º del artículo 185 de la Ley 1437.
- h) **NOTIFICAR** esta providencia, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, al Director General de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, o a quien se haya delegado para tal efecto, al buzón electrónico determinado para recibir notificaciones judiciales.
- i) **REQUERIR** al Ministro de Comercio, Industria y Turismo, para que, dentro del término de cinco (5) días, allegue el expediente administrativo que contenga todos los antecedentes de la Resolución núm. 0500 de 27 de abril de 2020, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4.º del artículo 185 de la Ley 1437.
- j) **INFORMAR**, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, que las intervenciones, los conceptos, los antecedentes administrativos, las pruebas, las comunicaciones y demás documentos que se dirijan al Despacho sustanciador con destino al expediente de la referencia, mediante mensaje de datos, deberán ser enviados al siguiente buzón electrónico “[...] *secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co* [...]”.

28. Por último, este Despacho considera que, en el caso *sub examine*, no es necesario el decreto y la práctica de pruebas, por lo que dispondrá **ORDENAR** a la Secretaría General de esta Corporación que, una vez expirado el término de la publicación del aviso, pase el asunto al Ministerio Público para que, dentro de los diez (10) días siguientes, rinda su concepto, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5.º del artículo 185 de la Ley 1437.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en Sala Unitaria,**



### III. RESUELVE:

**PRIMERO: AVOCAR** el conocimiento del control inmediato de legalidad de la Resolución núm. 0500 de 27 de abril de 2020, “[...] *Por medio de la cual se establecen las condiciones y requisitos para acceder a los incentivos económicos para guías de turismo de que trata el artículo 3 del Decreto 557 de 2020 [...]*”, expedido por el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** esta providencia, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, al Ministro de Comercio, Industria y Turismo, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: ADVERTIR** a quien debe ser notificado en cumplimiento del ordinal segundo de este auto, que, dentro del término de diez (10) días, si lo estima pertinente, podrá presentar por escrito su intervención sobre la legalidad de la Resolución núm. 0500 de 27 de abril de 2020, atendiendo lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**CUARTO: ORDENAR** a la Secretaría General de esta Corporación que fije en la secretaría un aviso, informando sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad de la Resolución núm. 0500 de 27 de abril de 2020, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**QUINTO: ORDENAR**, a través de la Secretaría General de esta Corporación, que se publique el aviso referido en el ordinal anterior, en el sitio web de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y de la Rama Judicial, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEXTO: ORDENAR** al Ministro de Comercio, Industria y Turismo, que publique esta providencia de **manera inmediata**, por el término de diez (10) días, en el sitio web oficial de la entidad, con el objeto de informar a la comunidad, en general, sobre la iniciación de la presente actuación judicial. El Ministro deberá





remitir al Despacho sustanciador, dentro de los dos (2) días siguientes a la notificación de esta providencia, prueba de la publicación ordenada.

**SÉPTIMO: INVITAR** al Ministerio de Salud y Protección Social, a la Asociación Colombiana de Viajes y Turismo – ANATO y al Consejo Superior de Agremiaciones de Guías de Turismo de Colombia - CONFEGUIAS para que, dentro del término de diez (10) días, si lo estiman pertinente, presenten por escrito su concepto sobre el contenido de la Resolución núm. 0500 de 27 de abril de 2020, de conformidad con lo establecido en los artículos 185 y 186 de la Ley 1437; y, en ese sentido, **COMUNICAR** la invitación, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**OCTAVO: NOTIFICAR** esta providencia, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, al Ministerio Público, o a quien se haya delegado para tal efecto, de conformidad con lo establecido en el numeral 5.º del artículo 185 de la Ley 1437.

**NOVENO: NOTIFICAR** esta providencia, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, al Director General de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, o a quien se haya delegado para tal efecto, al buzón electrónico determinado para recibir notificaciones judiciales, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**DÉCIMO: REQUERIR** al Ministro de Comercio, Industria y Turismo, para que, dentro del término de cinco (5) días, allegue el expediente administrativo que contenga todos los antecedentes de la Resolución núm. 0500 de 27 de abril de 2020, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**DÉCIMO PRIMERO: ORDENAR** a la Secretaría General de la Corporación que, una vez expirado el término de la publicación del aviso, pase el asunto al Ministerio Público para que, dentro de los diez (10) días siguientes, rinda su concepto, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.



**DÉCIMO SEGUNDO: INFORMAR**, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, que las intervenciones, los conceptos, los antecedentes administrativos, las pruebas, las comunicaciones y demás documentos que se dirijan al Despacho sustanciador con destino al expediente del proceso de la referencia, mediante mensaje de datos, deberán ser enviados al siguiente buzón electrónico: *secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co*

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
**Consejero de Estado**