

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA**



**SALA SEGUNDA DE ORALIDAD**  
**MAGISTRADA PONENTE: BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ**

Medellín, treinta (30) de abril de dos mil veinte (2020)

|                   |                                                                            |
|-------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| <b>PROCESO</b>    | CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD                                             |
| <b>DEMANDANTE</b> | MUNICIPIO DE APARTADO-ANTIOQUIA                                            |
| <b>DEMANDADO</b>  | DECRETO 146 DEL 23 DE MARZO DE 2020<br>DEL MUNICIPIO DE APARTADO-ANTIOQUIA |
| <b>RADICADO</b>   | 05001 23 33 000 2020 01026 00                                              |
| <b>ASUNTO</b>     | RESUELVE REPOSICION                                                        |

Mediante auto del 15 de abril de 2020, se admitió la demanda de control inmediato de legalidad del Decreto No. 146 del 23 de marzo de 2020 del Municipio de Apartado-Antioquia *"Por medio del cual se adopta la cuarentena obligatoria decretada por el jefe de estado, se ordena la extensión de la cuarentena por la vida y se flexibilizan las restricciones y medidas para el control de orden público en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, establecidas por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020"*.

El auto del 15 de abril de 2020 fue notificado el día 21 de abril de 2020 y el día 22 de abril, el Procurador presentó recurso de reposición.

Manifestó el Procurador Judicial que el Decreto 146 del 22 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se adopta la cuarentena obligatoria decretada por el jefe de Estado, se Ordenar la extensión de la cuarentena por la vida y se flexibilizan las restricciones y medidas para el control de orden público en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, establecidas por el Gobierno nacional mediante el Decreto 420 del 18 marzo de 2020"*. Se fundamenta en disposiciones de derecho ordinario, y su materia policiva, sanitaria y de prevención de desastres, pero no invoca ni desarrolla un decreto legislativo, ni su materia es propia de un decreto de dicha naturaleza.

Expresó que es cierto que para el día 22 de marzo de 2020, fecha de expedición del Decreto 22 de 2020, ya había sido expedido el Decreto legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró la emergencia económica, social y ecológica en virtud de la pandemia del virus Covid-2019, sin embargo, el decreto legislativo 417 no establece medida alguna que los alcaldes pudieran desarrollar. Por el contrario, en su artículo 1 se limita a declarar el estado de emergencia, y en los demás artículos dispone que será el Gobierno Nacional el que adopte, mediante decretos legislativos las medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis. Y aunque antes del día 23 de marzo de 2020 ya se habían expedido ciertos decretos legislativos en el marco del más reciente estado de excepción, ninguno de ellos es desarrollado por el decreto bajo examen.

Además, que las medidas adoptadas en el acto administrativo examinado son primordialmente de índole sanitaria, policiva y de prevención de desastres adoptadas en virtud de las facultades que la constitución y la ley les asignan a los alcaldes en dicha materia.

Solicitó el Procurador Judicial, que no se acoja la postura vertida en las providencias del 15 de abril de 2020, que a su juicio no resulta acorde con el principio de legalidad en materia de competencias judiciales y procesos judiciales prevista en el artículo 29 de la Constitución Política. Además, señaló que no es de nuestra tradición jurídica que quien detente competencias oficiosas pueda extenderlas por propia decisión, sin apoyo en alguna disposición expresa del ordenamiento positivo que se lo permita.

Advirtió que el citado auto del 15 de abril de 2020 parte de la imposibilidad de ejercicio de otros medios de control por la suspensión de términos judiciales, para garantizar el acceso a la administración de justicia. Pero advierte que lo que hoy existe es una suspensión de términos judiciales, y no un impedimento perenne ni absoluto para el ejercicio de la función jurisdiccional y que además hay mecanismos institucionales que permitirían superar la situación.

Agregó que, como consecuencia de la aplicación de la tesis en comento, se puede presentar un fenómeno de congestión judicial, puesto que según la misma deberían controlarse inmediatamente y automáticamente innumerables actos generales, internos o externos, tanto de las entidades territoriales

como de las descentralizadas, aunque no desarrollen un decreto legislativo, solamente porque se expedieron con posterioridad a la declaratoria de estado de emergencia.

Manifestó que la ley no establece en ningún momento que los actos administrativos generales a revisar sean los que hayan sido expedido con posterioridad a la declaratoria de los estados de excepción o durante éstos, si no los que desarrollen los decretos legislativos correspondientes. No se discute que dicho medio de control se pueda ejercer incluso a aquellos actos del orden interno de las entidades, pero siempre que desarrollen actos de excepción.

Indicó que se respeta la tesis del auto del 15 de abril de 2020, puesto que tiene origen en el Consejo de Estado, pero debe señalarse que la misma fue adoptada mediante auto y no por sala plena. Además, tal tesis no ha sido unánime en el Consejo de Estado, porque hay otras providencias del Consejo de Estado en los cuales no se avoca conocimiento, auto del 31 de marzo de 2020 (Radicado 11001-03-15-000-2020-00950-00) y auto del 31 de marzo de 2020 (Radicación: 11001 0315 000 2020 00958 00). El suscrito solicitó, que se acoja la postura vertida en estas providencias, que a su juicio resultan más acordes con el principio de legalidad en materia de competencias judiciales y procesos judiciales prevista en el artículo 29 de la Constitución Política.

Por lo anterior, sostuvo el ministerio público, que el acto administrativo remitido al honorable Tribunal Administrativo de Antioquia por la Alcaldía Municipal de Apartadó (Antioquia) no es susceptible de control inmediato de legalidad en los términos del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, dado que no fue expedido en desarrollo de decretos legislativos de estado de excepción. Lo cual 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).

Al recurso de reposición se le dio traslado durante los días 24 a 29 de abril de 2020.

## **CONSIDERACIONES**

### **1. Procedencia y oportunidad del Recursos de reposición.**

El recurso de reposición se encuentra previsto de manera general en el artículo 242 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que señala:

*ARTÍCULO 242. REPOSICIÓN. Salvo norma legal en contrario, el recurso de reposición procede contra los autos que no sean susceptibles de apelación o de súplica.*

*En cuanto a su oportunidad y trámite se aplicará lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil."*

De conformidad con la norma anterior, el recurso de reposición se establece como el recurso general contra las providencias, bajo dos supuestos: 1. Que norma especial dentro del mismo Código, no establezca la improcedencia del recurso, y 2. que el auto que se impugna no sea susceptible de apelación o de súplica.

En cuanto a su trámite la remisión que hace al Código de Procedimiento Civil, debe entenderse al Código General del Proceso, que tiene aplicación en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo desde el 1º de enero de 2014.<sup>1</sup>

Ahora, dado que el Tribunal Administrativo es competente para conocer del control inmediato de legalidad en única instancia, de conformidad con el numeral 14 del artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el presente auto no es susceptible de apelación, por lo cual procede resolver el recurso de reposición impetrado por el Procurador Judicial.

### **Solución al caso concreto:**

Corresponde al Despacho decidir si en el caso concreto procedía admitir la demanda de control inmediato de legalidad del Decreto No. 146 del 23 de marzo de 2020 del Municipio de Apartado-Antioquia *"Por medio del cual se adopta la cuarentena obligatoria decretada por el jefe de estado, se ordena la extensión de la cuarentena por la vida y se flexibilizan las restricciones y medidas para el control de orden público en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, establecidas por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020"*.

---

<sup>1</sup>Auto del Consejo de Estado, Sala Contencioso Administrativa de 25 de junio de 2014, expediente 49.299.

En desarrollo de las disposiciones constitucionales que consagran los Estados de Excepción, el legislador expidió la Ley 137 de 1994, que en el artículo 20 que dispone:

*“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”.*

El control inmediato de legalidad se encuentra contemplado en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, medio de control que recae sobre las decisiones administrativas de carácter general proferidas por el Presidente de la República o las entidades territoriales en desarrollo de los decretos legislativos que se expidan en un Estado de Excepción, disponiendo dicho artículo de forma textual lo siguiente:

**“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”.*

El capítulo 6 de la Constitución Política contempla los Estados de Excepción, los mismos que se encuentran descritos en los artículos 212 y 213 de dicho estatuto, como son el **Estado de Guerra Exterior** y el **Estado de Conmoción Interior**, sin embargo, cuando se presentan circunstancias distintas a las allí contempladas, en las cuales se “perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública” la Carta Política en el artículo 215 autoriza al Presidente de la República para declarar el **Estado de Emergencia**, permitiendo la expedición de Decretos

que considere necesarios para conjurar la crisis. Disposición normativa que textualmente consagra lo siguiente:

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

El Congreso 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.

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

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.*

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

En el Decreto No. 146 del 23 de marzo de 2020 del Municipio de Apartadó-Antioquia no se cita el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, proferido por el Presidente de la República, mediante el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, ni algún decreto legislativo emitido en desarrollo del estado de excepción.

El Decreto No. 146 del 23 de marzo de 2020 se expidió en virtud de los Decreto 418 y 420 del 18 de marzo de 2020, los cuales no son decretos con fuerza de ley, sino que fueron proferidos por el Presidente de la Republica en ejercicio de la potestad reglamentaria.

Ahora, pese a que el decreto objeto de control en este caso no se emitió en desarrollo de algún decreto legislativo, dictado en virtud del estado de excepción, este Despacho considera que desde el punto de vista convencional y constitucional, el medio de control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo tiene como esencia el derecho a la tutela judicial efectiva, y ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia del COVID-19, es posible extender el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa, que no solo se deriven de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional.

Lo anterior significa que los actos generales emanados de las autoridades administrativas, que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, aunque también pudieran fundamentarse en las competencias definidas en el ordenamiento en condiciones de normalidad, dadas las circunstancias excepcionales, puede suceder que se presente la confluencia de propósitos y la superposición de competencias, se autoriza al juez del control inmediato que avoque el conocimiento con el fin de garantizar la

tutela judicial efectiva. Posición que fue expuesta en providencia del Consejo de Estado del 15 de abril de 2020<sup>2</sup>, se indicó:

*“Esta tesis se fundamenta en la necesidad de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas que tienen limitada su movilidad, como ocurre en la actualidad en Colombia, por la notoria situación de anormalidad desde la declaratoria del estado de emergencia y en cuarentena nacional obligatoria desde el 24 de marzo de 2020<sup>24</sup>, con la restricción de su libertad de locomoción y de acceso a servicios considerados como no esenciales, lo que dificulta en muchos casos la posibilidad de acudir a la administración de justicia a través de los medios ordinarios establecidos en el ordenamiento jurídico para controlar la actuación de las autoridades.*

***Dada la situación extraordinaria generada desde la declaratoria del estado de emergencia por parte del Gobierno Nacional, que ha limitado ostensiblemente la posibilidad de que las personas accedan a la administración de justicia a través de los medios ordinarios para demandar los actos generales emanados de las autoridades públicas, ha de entenderse que los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, cuando se refieren al control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», incluyen a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, así no pendan directamente un decreto legislativo; pues estos, en ciertos casos, tienen el potencial de generar restricciones arbitrarias a los derechos humanos, al Derecho Internacional Humanitario, a las libertades fundamentales de las personas y a los derechos sociales de los trabajadores, los cuales no pueden suspenderse ni desmejorarse según lo consagran los artículos 212 a 215 de la Constitución. Además, el caos propio de la emergencia podría llevar a lamentables actos de corrupción que requieren de decisiones judiciales ágiles, oportunas.***

Como ejemplo de lo anterior, se observa que algunas de las medidas más relevantes para afrontar la crisis generada por la pandemia, como son las de confinamiento y de restricción de la libertad de locomoción, fueron adoptadas mediante los Decretos 418 del 18 de marzo de 2020, 420 de la misma fecha y 457 del 22 de marzo de 2020, los cuales se fundamentaron, no en los decretos legislativos del estado de emergencia, sino en los poderes de policía ordinarios regulados en el numeral 4 del artículo 189 y 296 de la Constitución para el presidente de la República, y en los artículos 305 y 315 para los gobernadores y alcaldes, respectivamente. Además, en el Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016.

Por esto, bajo un criterio de razonabilidad, y dado que la esencia del control inmediato de legalidad radica en garantizar el derecho a la

---

<sup>2</sup> Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ. Auto del quince (15) de abril de dos mil veinte (2020) Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00

*tutela judicial efectiva, se hace necesario actualizar el contenido de las disposiciones legales antes enunciadas, para que la base de actos generales expedidos por las autoridades administrativas territoriales o nacionales que pueden ser revisados a través de ese medio de control se amplíe". (Resaltas del Despacho).*

Para el Despacho no es exigible la invocación expresa de uno de los decretos legislativos de emergencia, si dentro de sus consideraciones se infiere claramente que el acto objeto de control inmediato de legalidad, es posterior y está fundamentado en el estado de excepción del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y se advierte que se le da prioridad a la tutela judicial efectiva.

En consecuencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa que no solo se deriven de los decretos legislativos, tienen un control inmediato de legalidad por parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativa a la luz de la tutela judicial efectiva en el marco del estado de emergencia por la enfermedad COVID-19.

Por lo expuesto, si es dable ejercer el control inmediato de legalidad del Decreto No. 146 del 23 de marzo de 2020 del Municipio de Apartado-Antioquia *"Por medio del cual se adopta la cuarentena obligatoria decretada por el jefe de estado, se ordena la extensión de la cuarentena por la vida y se flexibilizan las restricciones y medidas para el control de orden público en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, establecidas por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020"*, porque fue proferido durante el estado de excepción y en virtud de la tutela judicial efectiva.

Así las cosas, el Despacho se mantiene en la decisión adoptada por medio de auto del 15 de abril de 2020, por medio del cual se admitió la demanda de control inmediato de legalidad del Decreto No. 146 del 23 de marzo de 2020 del Municipio de Apartado-Antioquia *"Por medio del cual se adopta la cuarentena obligatoria decretada por el jefe de estado, se ordena la extensión de la cuarentena por la vida y se flexibilizan las restricciones y medidas para el control de orden público en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, establecidas por el Gobierno Nacional mediante el*

Decreto 420 del 18 de marzo de 2020", por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

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

**RESUELVE**

**PRIMERO: NO REPONER** el auto proferido el 15 de abril de 2020, por medio del cual se admitió la demanda de control inmediato de legalidad del Decreto No. 146 del 23 de marzo de 2020 del Municipio de Apartado-Antioquia *"Por medio del cual se adopta la cuarentena obligatoria decretada por el jefe de estado, se ordena la extensión de la cuarentena por la vida y se flexibilizan las restricciones y medidas para el control de orden público en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, establecidas por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020"* del Municipio de Apartadó-Antioquia, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Como lo dispone el artículo 201 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, infórmesele a las partes de este auto al correo electrónico.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ**

**MAGISTRADA**

|                                                                                                                                                                                                                                                                |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA<br/>EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY</p> <p>5 DE MAYO DE 2020<br/>FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR</p> <p><br/>SECRETARIA GENERAL</p> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|