



Tribunal Administrativo de Antioquia
Sala Segunda de Oralidad
Magistrada Ponente: Gloria María Gómez Montoya

MEDELLÍN, VEINTISIETE (27) DE MAYO DE DOS MIL VEINTE (2020)

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 048 DEL MUNICIPIO DE CAICEDO
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01618 00
ASUNTO	NO EJERCE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Procede el Despacho a estudiar la admisión del medio de control inmediato de legalidad del **Decreto No. 048 del 25 de abril de 2020**, “Por medio del cual se ordena cumplir el Decreto Nacional Número 593 del 24 de abril de 2020 y se dictan otras disposiciones en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”, que por efectos de reparto correspondió a este Despacho.

ACTO REMITIDO

El texto del Decreto remitido por el Alcalde Municipal de Caicedo es el siguiente:

DECRETO 048 DE 2020
(abril 25 de 2020)

Por medio del cual se ordena cumplir el Decreto Nacional Número 593 del 24 de abril de 2020 y se dictan otras disposiciones en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19

EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE CAICEDO - ANTIOQUIA, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales en especial, las conferidas en los artículos 315 de la Constitución política de Colombia, 91 de Ley 136 de 1994, 202 de la Ley 1801 de 2016, Leyes 1523 de 2012 y 1751 de 2015 y demás normas vigentes y;

CONSIDERANDO:

1. Que el 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".

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 048 DEL MUNICIPIO DE CAICEDO
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01618 00

2. *Que el presidente de la República expidió el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, en el cual dispuso entre otras cosas que "...La dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID- 19, en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará en cabeza del presidente de la República".*
3. *Que 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.*
4. *Que el Gobernador del Departamento de Antioquia, ha expedido los Decretos 2020070001025 del 19/03/2020, 2020070001026 del 20/03/2020, 2020070001030 del 22/03/2020, 2020070001031 del 23/03/2020 entre otros, a través de los cuales, ha adoptada medidas en materia de orden público, orientadas a prevenir y contener la propagación del COVID-19.*
5. *Que éste despacho expidió el Decreto 031 del 19/03/2020, por medio del cual se adoptaron medidas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19 y se dictan otras disposiciones.*
6. *Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto Nro. 457 del 22 de marzo de 2020, el cual dispuso en el artículo primero lo siguiente:*

Artículo 1. Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la Republica de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente Decreto.

7. *Que éste despacho expidió el Decreto 033 del 23/03/2020, "Por medio del cual se ordena cumplir el Decreto Nacional Número 457 del 22 de marzo de 2020 y se dictan otras disposiciones en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19".*
8. *Que éste despacho expidió el Decreto 040 del 28/03/2020, por medio del cual se modificó el horario de los servidores públicos del Municipio de Caicedo y se adoptaron otras disposiciones, el cual es necesario prorrogar hasta el 27 de abril de 2020, a las 00:00 horas.*
9. *Que éste despacho expidió el Decreto 044 del 10 de abril de 2020 "Por medio del cual se ordena cumplir el Decreto Nacional Número 531 del 8 de abril de 2020 y se dictan otras disposiciones en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19".*
10. *Que éste despacho expidió la Resolución 054 del 20/03/2020, por medio de la cual se adoptaron medidas en materia de atención al público y suspensión de términos de los procesos administrativos de la Comisaría de Familia e Inspección de Policía y Tránsito, el cual es necesario prorrogar hasta el 27 de abril de 2020, a las 00:00 horas.*
11. *Que el Gobierno Nacional, expidió del Decreto 593 del 24 de abril de 2020, en el cual dispuso lo siguiente:*

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 048 DEL MUNICIPIO DE CAICEDO
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01618 00

Artículo 1. Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.
 Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente Decreto.

12. *Que, según el Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia, al 23 de abril de 2020, se habían registrado en Colombia 215 muertos por COVID-19 y 4561 casos confirmados, siendo 447 de ellos en el Departamento de Antioquia, lo que demuestra la necesidad y la urgencia de aumentar en la jurisdicción del Municipio, algunas medidas en atención a nuestras particularidades, en procura de garantizar el mayor aislamiento posible y dentro del marco fijado por el Gobierno Nacional.*
13. *Que se hace necesario modificar temporalmente el horario de los establecimientos de comercios (supermercados, tiendas, graneros, carnicerías, legumbrerías, entre otros) y farmacias , tiendas médicas, veterinarias, excepcionadas en Decreto Nacional 593, al igual que regular con la medida de pico y cédula, los días en los cuales, se encuentra habilitada una sólo persona de cada núcleo familiar para la adquisición bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población y desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores pago, y a servicios notariales, durante algunos días de la semana, a fin de controlar en mejor medida la circulación de la población.*
14. *Que en el Municipio de Caicedo existen tres puntos de compra de café; el oficial de la Cooperativa de Caficultores de Salgar y dos particulares, encontrando el ejecutivo necesario y razonable, autorizar de manera excepcional su funcionamiento, a fin de que los campesinos puedan comercializar su producto, debiendo en todo caso, cada punto de compra, adoptar todas las medidas de bioseguridad para prevenir el contagio y propagación del COVID-19*
15. *Que el Municipio no ha registrado ningún caso de COVID-19 y por la dinámica de la economía, la afectación del comercio local y las necesidades y dinámica propia y en procura de ir gradualmente reactivando la vida productiva, se habrá de permitir el desarrollo de las actividades comerciales de las papelerías, panadería, cafeterías y almacenes (venta de prendas de vestir, zapatos) en unos horarios limitados y con la obligación de implementar los protocolos de bioseguridad, como parte de la **cuarentena inteligente**.*
16. *Que es deber del alcalde como agente del presidente de la República, cumplir y hacer cumplir sus instrucciones, actos y órdenes en materia de orden público y, además, en el marco de los principios que han orientado la política del Estado Colombiano en la pandemia del COVID-19, adoptar medidas para prevenir, controlar y mitigar su propagación en la Jurisdicción, en orden a garantizar la salud, la vida y la integridad personal de la toda la población Caicedeña.*
17. *Que las autoridades de la República están instituidas para proteger la vida de las personas, debiendo actuar con contundencia, determinación y de manera coordinada, ante una pandemia que demanda la adopción de medidas inmediatas y en el marco del principio de precaución.*

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 048 DEL MUNICIPIO DE CAICEDO
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01618 00

En virtud de lo anterior,

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: ORDENAR a las autoridades militares y de policía, civiles y administrativas con competencia en el municipio de Caicedo, realizar todas las acciones necesarias para garantizar el cumplimiento **INMEDIATO, INTEGRAL Y PREFERENTE**, del Decreto Nacional 593 del 24 de abril de 2020, en el cual se dispuso lo siguiente:

"Artículo 1. Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.
Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente Decreto".

Parágrafo: Se precisa que la (sic) excepciones al aislamiento preventivo obligatorio, son las establecidas en el artículo 3 del Decreto Nacional 593 del 24 de abril de 2020.

ARTICULO SEGÚNDO: Se ordena realizar por los medios y canales instituciones una amplia difusión de la parte resolutive del Decreto 593 del 24 de abril de 2020, acompañada de campañas de prevención del COVID-19, disponiendo toda la capacidad institucional del Municipio para su cumplimiento.

ARTICULO TERCERO: Autorizar de manera excepcional y transitoria el funcionamiento de los tres (3) puntos de compra de café existentes en el Municipio, los cuales podrán funcionar entre las 7.00 am y las 02:00 pm., durante el aislamiento obligatorio, debiendo adoptar las medidas necesarias de bioseguridad para prevenir el contagio y propagación del COVID-19, sin que, en todo caso, pueda existir al interior del establecimiento en ningún momento, un número mayor de diez (10) personas, realizando la venta de café.

ARTICULO CUARTO: Autorizar de manera excepcional el funcionamiento de los establecimientos de comercio cuya actividad económica y/o objeto, sea papelería, panadería, cafetería y almacén, los cuales podrán funcionar entre las 7.00 am y las 02:00 pm., durante el aislamiento obligatorio, debiendo adoptar las medidas necesarias de bioseguridad para prevenir el contagio y propagación del COVID-19, sin que, en todo caso, pueda tener atención al interior de sus establecimientos.

ARTICULO QUINTO: PRORROGAR el artículo 3 del Decreto 031 del 19/03/2020, hasta el 30 de mayo de 2020, en el cual se ordenó, la clausura temporal de los establecimiento y locales comerciales de esparcimiento y diversión; de baile; ocio y entretenimiento y de juegos de azar y apuestas tales como casinos, bingos y terminales de juego de video.

ARTÍCULO SEXTO: PRORROGAR la vigencia del Decreto 040 del 28/03/2020, "Por medio del cual se modifica el horario de los servidores públicos del Municipio de Caicedo, en el marco de la cuarentena preventiva obligatoria nacional por el COVID-19 y se adoptan otras disposiciones", hasta el 11 de mayo de 2020, a las cero horas (00:00)

Parágrafo: En aplicación del artículo 3, numeral 39 del Decreto 593 del 24 de abril de 2020, la inspección de policía y tránsito y la comisaria de familia, cumplirán su horario habitual y atenderán a las personas según sus competencias, observando todas las medidas de bioseguridad. Para los efectos de atención al público se expedirá circular reglamentando la materia.

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 048 DEL MUNICIPIO DE CAICEDO
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01618 00

ARTICULO SEPTIMO: Los habitantes del Municipio de Caicedo que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, podrán desarrollar actividades físicas y de ejercicio al aire libre, máximo una (1) hora diaria, lo cual se podrá realizar únicamente y exclusivamente en los siguientes horarios, lugares y bajo las medidas enunciadas, así:

Recorrido 1: Comprendido entre el casco urbano y el puente el vaho (4 kilómetros aproximadamente) en la vía secundaria que conduce al Municipio de Santa Fe de Antioquia

Recorrido 2: Comprendido entre casco urbano y cancha de futbol municipal, incluyendo ésta como espacio para actividad física.

Recorrido 3: Comprendido entre el casco urbano y la capilla del cristo de buga (2 kilómetros aproximadamente) en la vereda el tambor.

Horarios

De lunes a domingo de 5:00 am a 8:00 pm y de 4:00 pm a 6:00 pm

Parágrafo primero: Las personas que vayan a realizar actividad física se deberán inscribir previamente en el formulario dispuesto para el respectivo control, donde deben indicar; días, horario y ruta. Para ello se dispondrá de un link en el sitio web del Municipio (<http://www.caicedo-antioquia.gov.co/>) y las redes sociales oficiales y además se habita una la siguiente línea de telefonía celular y WhatsApp, numero 350 473 72 86.

Parágrafo segundo: La realización de actividades físicas y de ejercicio al aire libre, está condicionada como requisito sine qua non, a la inscripción previa, so pena de imponerse las sanciones que corresponda por la violación al aislamiento preventivo obligatorio.

ARTÍCULO OCTAVO: ESTABLECER LA MEDIDA DE PICO Y CÉDULA en toda la Jurisdicción del Municipio de Caicedo desde el día 27 de abril de 2020 a las cero (00:00) horas, hasta el 11 de mayo de 2020, hasta las cero (00:00) horas, para la adquisición bienes de primera necesidad - alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población y desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores pago, y a servicios notariales y demás actividades excepcionadas en el presente decreto, la cual sólo podrá ser realizada por un (1) solo integrante del núcleo familiar , según el último dígito de su cédula de ciudadanía, así:

Día	Dígito Cédula
Lunes	1-2-7
Martes	3-4-6
Miércoles	5-9-0
Jueves	7-1-8
Viernes	9-2
Sábado	8-3-6
Domingo	0-4-5

Parágrafo primero: Se exceptúa de la medida de pico y cédula, los habitantes de la zona rural del Municipio durante los días viernes, sábado y domingo, pudiendo circular, según las excepciones establecidas en el artículo 3 del Decreto Nacional 593 del 24 de abril de 2020.

Parágrafo segundo: Se exceptúa de la medida de pico y cédula, los habitantes de la zona rural del Municipio que requieran realizar diligencias en el Banco Agrario, entre los días martes y sábado en el horario de atención de dicha entidad bancaria.

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 048 DEL MUNICIPIO DE CAICEDO
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01618 00

ARTICULO OCTAVO: *Modificar temporalmente y hasta el 11 de mayo de 2020, el horario de los establecimientos de comercio excepcionados en el artículo 3 del Decreto Nacional 593 del 24 de abril de 2020, los cuales sólo podrán prestar sus servicios en el horario comprendido entre las 06:30 a.m. y 6:00 p.m.*

ARTICULO NOVENO: PRORROGAR *hasta el 31 de mayo de 2020, el **ARTÍCULO QUINTO** del Decreto 031 del 19 de marzo de 2020, en el cual se ordena el cierre temporal de los consultorios odontológicos particulares existentes en el Municipio.*

Parágrafo: *De manera excepcional y previo aviso formal a la Secretaria de Salud, educación y bienestar social del Municipio, dichos consultorios podrán atender pacientes con tratamientos preexistentes que por sus condiciones demanden un(sic) atención urgente e impostergable, observando todos los protocolos de bioseguridad.*

ARTÍCULO DÉCIMO: *Se ordena a todas las autoridades militares y de policía, civiles y administrativas con competencia en el municipio de Caicedo, cumplir todas las instrucciones, actos y órdenes del presidente de la Republica y del Gobernador de Antioquia en la materia de forma preferente e inmediata.*

ARTICULO DÉCIMO PRIMERO: *Se prohíbe entre las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 abril y hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, la salida y el ingreso de cualquier persona de la Jurisdicción del Municipio de Caicedo, salvo las excepciones contempladas en el artículo 3 del Decreto 593 del 24 de abril de 2020 y aquellas inmersas en circunstancias de caso fortuito y fuerza mayor debidamente comprobadas ante el Secretario de Gobierno y Servicios Administrativos del Municipio, quien expedirá la autorización respectiva, si fuera el caso.*

Parágrafo primero: *Todas las personas excepcionadas en el artículo 3 del Decreto 593 del 24 de abril de 2020, requerirán para el ingreso y salida de la Jurisdicción del Municipio, autorización expresa expedida por el Secretario de Gobierno y Servicios Administrativos del Municipio.*

Parágrafo segundo: *Ordenar a la fuerza pública del Municipio (Policía y ejército Nacional) instalar puestos de control permanentes en las vías de ingreso y salida del Municipio, con la instrucción directa y precisa de hacer cumplir el presente decreto y proceder a imponer las medidas sancionatorias a que haya lugar por su incumplimiento.*

ARTÍCULO DÉCIMO SEGÚNDO: *Se ordena y exhorta a los comerciantes que proveen a la comunidad productos, bienes y servicios de primera necesidad de la canasta familiar, de aseo personal, higiene, medicamentos, entre otros; y estaciones de suministro de combustible, a conservar estabilidad en los precios, según la dinámica de la oferta y la demanda, a fin de garantizar su acceso efectivo a toda la comunidad Caicedeña. Las autoridades realizan controles permanentes en la materia, a fin de iniciar las acciones que legalmente corresponda y formular las denuncias penales a que haya lugar de conformidad con lo dispuesto en los artículos 297 y 298 del Código Penal Colombiano.*

Parágrafos: *Se exhorta a todas las personas a denunciar las anteriores conductas ante las autoridades competentes o a través de la APP PQRFS, la cual puede ser descargada de forma gratuita de la página de la Superintendencia de Industria y Comercio (www.sic.gov.co)*

ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO: EXALTAR *la valiosa labor prestada en la Jurisdicción por el personal de la salud que presta sus servicios en la Empresa Social del Estado Guillermo Gaviria Correa y exhortar a la fuerza pública a brincar especial*

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 048 DEL MUNICIPIO DE CAICEDO
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01618 00

protección y asistencia en el ejercicio de la misión médica y la comunidad Caicedo en general, a observar una conducta de respeto y gratitud para con dicha labor .

ARTICULO DÉCIMO CUARTO: Se exhorta a todas las personas a descargar la aplicación CoronApp, una aplicación móvil del Gobierno Nacional que permite reportar a diario síntomas y el estado de salud de toda la familia, conocer información oficial sobre medidas del Gobierno, recomendaciones de prevención, ubicación de servicios de salud, así como canales para orientar y atender oportunamente el coronavirus.

Esta plataforma móvil fue construida por la Agencia Nacional Digital y toda la información que allí se almacena está encriptada y protegida por los protocolos de la Ley de Habeas Data. Esta aplicación es gratuita y no afecta el consumo de datos móviles (Zero rating).

ARTICULO DÉCIMO QUINTO: Se **OBLIGA** a los proyectos de construcción de obra pública y privada de que tratan los numeral 18 a 21 del artículo 3 del Decreto Nacional 593 del 24 de abril de 2020, a presentar en la secretaria de salud, educación y bienestar social (salud@caicedo-antioquia.gov.co Tel: 857 20 02 ext 108) del Municipio, un plan de bioseguridad en la forma y términos establecidos en la Resolución 666 del 24 de abril de 2020 emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social; circular conjunta Nro. 0000003 del 8 de abril de 2020 emitida por los Ministerios de Salud y Protección Social, Trabajo y Transporte y la circular conjunta Nro. 001 del 11 de abril de 2020 emitida por los Ministerios de Salud y Protección Social, Trabajo y Vivienda, Ciudad y Territorio, y las demás que sobre la materia se expidan, el cual deberá estar avalado por el Municipio previa iniciación de labores en obra.

ARTICULO DÉCIMO SEXTO Inobservancia de las medidas. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas en el presente Decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en el artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, a la norma que la sustituya, modifique o derogue y la establecida en el artículo 35, numeral 2 de la Ley 1801 de 2016, según corresponda.

Parágrafo: Corresponde a la Inspección de Policía y Tránsito del Municipio, adelantar los procesos y procedimientos para la efectividad de las sanciones impuestas con ocasión del incumplimiento de las medidas establecidas en el presente Decreto, en lo que sea competencia de la entidad territorial en materia policiva y sanitaria.

ARTICULO DÉCIMO SEPTIMO: De conformidad con lo dispuesto por el Señor presidente de la República, en el artículo 3º del Decreto 418 de 2020 y el parágrafo 6 del artículo 3, del Decreto 593 del 24 de abril de 2020, se dispone remitir de manera inmediata el presente decreto al Ministerio del Interior (covid19@mininterior.gov.co), para los fines legales pertinentes.

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en la Alcaldía del Municipio de Caicedo Antioquia, a los veinticinco (25) días del mes de abril de dos mil veinte (2020).

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 048 DEL MUNICIPIO DE CAICEDO
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01618 00

CONSIDERACIONES

1. Control inmediato de legalidad

En desarrollo de las disposiciones constitucionales que regulan los Estados de Excepción, el legislador expidió la Ley estatutaria 137 de 1994, que en su art. 20 consagra el control inmediato de legalidad así:

“ARTICULO 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 enviaran los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.

Este texto lo reprodujo el artículo 136 del CPACA y, concretamente en el artículo 151 numeral 14 ibídem, se asignó a los Tribunales Administrativos, en única instancia, el conocimiento de dicho medio de control.

Tal como ya se dijo, este control automático y oficioso de legalidad se habilita en los Estados de Excepción como el de Emergencia Económica, Social y Ecológica previsto en el art. 215, cuyo tenor literal es el siguiente:

*ARTICULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 (Estado de Guerra Exterior) y 213 (Estado de Conmoción interna) 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

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 048 DEL MUNICIPIO DE CAICEDO
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01618 00

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.(....)

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.(Negrillas fuera del texto)

La declaratoria del estado de excepción dota al poder ejecutivo de unos inusuales poderes que deben ser controlados como garantía de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta, pues éstos deben respetarse aún en situaciones de anormalidad y así lo ha sostenido la Corte Constitucional:

“Los estados de excepción son regímenes especiales concebidos para situaciones de anormalidad, pero se trata de regímenes concebidos al interior del derecho y no fuera de él. Es decir, todo estado de excepción es un régimen de juridicidad. Precisamente por eso son objeto de una detenida regulación del constituyente y del legislador estatutario, pues de lo que se trata es de dotar al Estado de las especiales herramientas que requiere para la superación de la crisis por la que atraviesa pero de hacerlo sin renunciar a la capacidad de articulación social y de legitimación política propia del derecho. Ello explica que el decreto legislativo de declaratoria del estado de excepción y los decretos legislativos de desarrollo dictados con base en él sean objeto de un control automático de constitucionalidad y que los actos que reglamenten a éstos sean objeto de un control inmediato de legalidad...”¹

Surge entonces el control inmediato de legalidad como un mecanismo excepcional, con un objeto especialísimo y con términos procesales reducidos para limitar el poder de las autoridades y garantizar los derechos de los ciudadanos verificando que las medidas adoptadas en desarrollo de los decretos legislativos dictados en estados de excepción se ajusten al ordenamiento jurídico.

2. Requisitos de procedibilidad

El control inmediato de legalidad es un medio de control excepcional, automático, oficioso, autónomo e integral que sólo puede ejercerse cuando se cumplan de manera concurrente los siguientes requisitos:

¹ C-802-02

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 048 DEL MUNICIPIO DE CAICEDO
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01618 00

- Que las medidas adoptadas sean de carácter general.
- Que se profieran en ejercicio de función administrativa.
- Que desarrolle los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante ese Estado de Excepción “destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.”

Recientemente, la máxima Corporación de lo Contencioso Administrativo se refirió a cada uno de los requisitos de procedibilidad así:

i) **“Acto de contenido general, abstracto e impersonal:** Este primer requisito identifica la naturaleza del acto que es sometido a examen. Precisamente, el control inmediato de legalidad opera frente a determinaciones de carácter general, entendidas como aquellos reglamentos que el Gobierno (nacional o territorial) expide para hacer aún más concretas las medidas provisionales o permanentes, tendientes a superar las circunstancias en que se fundó el estado de emergencia declarado de acuerdo con los lineamientos que se adoptan a través de los decretos legislativos.

ii) **Dictado en ejercicio de la función administrativa:** El control que se realiza opera respecto de decretos o normas de carácter general, que se expidan para la concreción de los fines dispuestos en los decretos legislativos que se dicten para conjurar el estado de excepción declarado.

El objetivo de este medio de control automático es verificar formal y materialmente el cumplimiento de los parámetros establecidos en el ordenamiento superior para su ejercicio, en tanto representa “una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”², y constituye un mecanismo “que funge como una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del Ejecutivo durante los estados de excepción (letra e) del artículo 152 constitucional) [...]”³.

De acuerdo con estas precisiones jurisprudenciales, su propósito es examinar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en ejercicio de esa función administrativa se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos para su expedición.

iii) **Desarrollo de un decreto legislativo expedido en estado de excepción**

Esta exigencia se concreta en la necesidad de que el acto controlable desarrolle un Decreto Legislativo dictado, para el caso bajo examen, al amparo del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado. Por ello es necesario, identificar que la disposición objeto de control se haya adoptado en ejercicio de estas potestades

² Corte Constitucional, Sentencia C- 179 del 13 de abril de 1994, Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz.

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 20 de octubre de 2009, Rad.: 2009 – 00549, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 048 DEL MUNICIPIO DE CAICEDO
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01618 00

excepcionales, presupuesto que habilita a esta jurisdicción para realizar el control que le está asignado y que se caracteriza según lo ha precisado esta Corporación⁴, por ser: i) jurisdiccional, ii) automático e inmediato, iii) oficioso, iv) autónomo, v) integral, vi) compatible y coexistente, y vii) hacer tránsito a cosa juzgada relativa.

Dicho análisis parte de la relación o conexidad que existe entre los decretos legislativos emitidos para conjurar la declaratoria de emergencia social y las normas que se adoptan como desarrollo de estos, situación que impone a la jurisdicción identificar tales presupuestos para delimitar el ejercicio de las funciones que se atribuyen las autoridades en el momento de su expedición, en razón a que es necesario establecer si fueron dictadas con ocasión de la situación excepcional en que se fundó la declaratoria de emergencia.”⁵

Se distinguen dos tipos de decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en Estado de Emergencia, con la firma de todos sus ministros:

- **El decreto que declara el estado de emergencia** por períodos hasta de 30 días, sin exceder los 90 días al año calendario y debe señalar “*el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias*”. Al expedir este decreto que declara el estado de excepción, el Presidente de la República se habilita como legislador extraordinario.
- **Los decretos legislativos** que expide el Presidente con la misma fuerza de la ley, los cuales deben estar orientados a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, es decir que las materias deben tener relación directa y específica con el Estado de Emergencia.

La anterior precisión, es necesaria para señalar que el control inmediato de legalidad se ejerce respecto de las medidas adoptadas en desarrollo de los decretos expedidos para conjurar la crisis, no de los que declaran el estado de excepción y así lo precisó el Consejo de Estado, al indicar:

⁴ Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 5 de marzo de 2012 Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA) Actor: Gobierno Nacional C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.
⁵ CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 8 ESPECIAL DE DECISIÓN C.P NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de abril de dos mil veinte (2020) Referencia: MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-01217-00

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 048 DEL MUNICIPIO DE CAICEDO
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01618 00

“Según lo previsto por el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, para la procedencia de este medio de control debe tratarse de:(i) actos generales expedidos en ejercicio de la función administrativa, y(ii) que desarrollen decretos legislativos, esto es, decretos con fuerza de ley expedidos por el Gobierno Nacional al amparo del decreto que declara el estado de excepción, sin que en ellos esté comprendido el mismo “decreto legislativo” que hace dicha declaratoria, pues el desarrollo inmediato de éste no se produce a través de actos administrativos generales.

Po(sic) ende, los actos que desarrollan la emergencia económica, social, y ecológica declarada con fundamento en el artículo 215 Superior, son los decretos legislativos, cuya finalidad exclusiva es “conjurar la crisis” e “impedir la extensión de sus efectos” y se deben referir “a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia”. Mientras que los actos que desarrollan los decretos legislativos son expedidos en ejercicio de función administrativa, tienen como propósito reglamentarlos y sobre ellos recae el control inmediato de legalidad, en razón a que se profieren, no como expresión de una facultad administrativa ordinaria de reglamentación de leyes del Congreso de la República, sino para ejecutar actos dictados al amparo de una facultad legislativa excepcional del Presidente de la República.”⁶

En el mismo sentido, dicha Corporación reiteró el criterio, al indicar:

“...la referencia al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual el Presidente de la República, con la firma de los ministros, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, **no habilita el control inmediato de legalidad, pues de conformidad con lo previsto en el artículo 215 de la Carta, al amparo de esa declaración se deberán dictar decretos con fuerza de ley** (medidas), destinados a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, y solo los actos generales que desarrollen estos últimos, son susceptibles del citado control”⁷

Así las cosas, el control inmediato de legalidad sólo procede respecto de los actos que desarrollan decretos legislativos, y es por ello que cuando en el acto administrativo remitido no se hace mención expresa a la reglamentación de un decreto legislativo, el Consejo de Estado en múltiples ocasiones ha decidido no avocar su conocimiento⁸

3.- Caso concreto.

3.1.- Revisado el **Decreto No. 048 del 25 de abril de 2020**, “Por medio del cual se ordena cumplir el Decreto Nacional Número 593 del 24 de abril de 2020 y se dictan otras disposiciones en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria

⁶ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 18 ESPECIAL DE DECISIÓN M.P. Oswaldo Giraldo López, Auto de 24 de abril de 2020, Radicación:11001 0315000 2020 0128800.

⁷ CONSEJO DE ESTADOSALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 11 ESPECIAL DE DECISIÓN M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, Auto de 29 de abril de 2020, Radicado No. 11001-03-15-000-2020-00995-00

⁸ Ver Autos: M.P. Alberto Montaña Plata, 17 de abril de 2020 Rdo. 2020 0113700; M.P. Guillermo Sanchez Luque, 3 de abril de 2020, Rdo 20200099200; M.P. Julio Roberto Piza Rodriguez, 14 de abril de 2020, Rdo. 202000105600 M.P. Roberto Augusto Serrato Valdes, 24 de abril de 2020 Rdo. 0202001018.

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 048 DEL MUNICIPIO DE CAICEDO
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01618 00

generada por la pandemia de COVID-19”, se advierte que no se cumple con el tercer requisito consagrado en la ley para la procedencia del medio de control inmediato de legalidad, esto es, que desarrolle decretos legislativos expedidos durante el Estado de Excepción, por las siguientes razones:

3.2- Los fundamentos normativos de las medidas allí adoptadas, son:

“EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE CAICEDO - ANTIOQUIA, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales en especial, las conferidas en los artículos 315 de la Constitución política de Colombia, 91 de Ley 136 de 1994, 202 de la Ley 1801 de 2016, Leyes 1523 de 2012 y 1751 de 2015 y demás normas vigentes...”

Como puede verse, la autoridad municipal está actuando en ejercicio de facultades previamente consagradas en la Constitución Política y las leyes ordinarias allí citadas, las cuales establecen expresamente que los Alcaldes en calidad de representantes legales de los municipios y como autoridades de policía, tienen competencia para adoptar medidas encaminadas a conservar el orden público, restringiendo y vigilando la circulación de las personas por vías y lugares públicos, regulando el funcionamiento de los establecimientos de comercio, entre otras competencias, en su municipio.

3.3.- Es cierto que el acto administrativo municipal menciona el Decreto 417 del 2020, “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, pero como ya se dijo, su citación no habilita el control inmediato de legalidad.

También invoca los siguientes Decretos Nacionales:

- **Decreto 418 del 18 marzo de 2020** “Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”
- **Decreto 420 del 18 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”

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 048 DEL MUNICIPIO DE CAICEDO
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01618 00

- **Decreto 457 del 22 de marzo de 2020** “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.”
- **Decreto 593 del 24 de abril de 2020** “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.”

Las fuentes normativas invocadas corresponden a decretos ordinarios expedidos con fundamento en la emergencia sanitaria decretada por el Ministro de Salud y Protección Social mucho antes de que el Presidente de la República declarara el estado de excepción y, si bien es cierto que ambas instituciones jurídicas están orientadas a conjurar la crisis que se presenta con la aparición del virus Covid19, tienen regulación y finalidades diversas.

Se reitera que dichos decretos son ordinarios, pues en su expedición se invocan las facultades otorgadas al Presidente de la República en la Constitución Política artículos 189 numeral 4, 303 y 315, y en leyes como la 1801 de 2016, en virtud de las cuales actúa como suprema autoridad administrativa en materia de orden público, tranquilidad, seguridad pública y preservación ambiental.

3.4.- En este caso, el acto remitido no es susceptible de control inmediato de legalidad porque el alcalde municipal ejerció las facultades ordinarias que constitucional y legalmente le han sido atribuidas como representante legal del municipio, en materias sanitarias y de orden público.

Aunado a lo anterior, en el acto remitido no se invoca ni desarrolla algún decreto legislativo expedido en Estado de Emergencia, sino disposiciones que regulan la emergencia sanitaria y, por ende, habrá de concluirse que no es procedente ejercer el control inmediato de legalidad, ya que no cumple uno de los requisitos consagrados en el art. 136 del CPACA y art. 20 de la ley 137 de 1994.

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 048 DEL MUNICIPIO DE CAICEDO
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01618 00

Lo anterior, sin perjuicio de que el acto administrativo sea susceptible de control jurisdiccional, toda vez que el ordenamiento jurídico tiene previsto para ello los medios de control de Nulidad, Nulidad y Restablecimiento del derecho y de las observaciones que formule el Gobernador del Departamento por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA**, en Sala Unitaria,

RESUELVE

- 1.- NO EJERCER CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD** del **Decreto No. 048 del 25 de abril de 2020**, *“Por medio del cual se ordena cumplir el Decreto Nacional Número 593 del 24 de abril de 2020 y se dictan otras disposiciones en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”*.
- 2.- NOTIFICAR personalmente** al señor Procurador Judicial delegado ante el Tribunal y al **Municipio de Caicedo**, el contenido del presente auto.
- 4.- EJECUTORIADA ESTA PROVIDENCIA**, archívese el expediente.

NOTIFIQUESE,


GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
MAGISTRADA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY 28 DE MAYO DE 2020 FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR  SECRETARÍA GENERAL
--

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 048 DEL MUNICIPIO DE CAICEDO
RADICADO	050001 23 33 000 2020 01618 00