



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

Medellín, veintinueve (29) de mayo de dos mil veinte (2020)

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO
N° 059 DEL 13 DE MAYO DE 2020, EXPEDIDO POR LA
ALCALDESA DEL MUNICIPIO DE CAMPAMENTO (Ant.).

Radicado: 05001 23 33 000 2020 01912 00

Instancia: ÚNICA

Providencia: AUTO INTERLOCUTORIO No. 63

Asunto: NO AVOCA CONOCIMIENTO DEL CONTROL INMEDIATO
DE LEGALIDAD DEL ART. 136 DEL CPACA

La señora alcaldesa del municipio de Campamento (Ant.) mediante escrito dirigido al Tribunal Administrativo de Antioquia, manifestó que en cumplimiento de lo dispuesto en la Circular de la Presidencia de esta corporación de fecha 23 de marzo de 2020, remitía el Decreto N° 059 del trece (13) de mayo de dos mil veinte (2020) *“Por medio del cual se adoptan medidas en el marco de la declaratoria de calamidad pública en el Municipio de Campamento y dictan otras disposiciones”*, a fin de obtener un pronunciamiento acerca de la legalidad del acto en mención.

Así las cosas, siendo asignado por reparto el conocimiento del mismo a este Despacho, se entra a resolver lo que en derecho corresponda respecto del citado Decreto, previas las siguientes,

CONSIDERACIONES

Nuestra Constitución Política consagra en el Capítulo 6 del Título VII, en los artículos 212 a 215, tres estados de excepción a saber: a) Guerra exterior (art. 212), b) Conmoción interior (art. 213), y c) Estado de Emergencia *-económica, social y ecológica-* (art. 215); instituyendo unas causales estrictas que deben haberse presentado previamente a su declaratoria, los límites temporales a los que se circunscriben y las prohibiciones y limitaciones que el Ejecutivo nacional debe tener en cuenta, como quiera que se trata del uso de instrumentos jurídicos excepcionales cuya aplicación resulta viable, igualmente, ante situaciones anormales.

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

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

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 059 DEL 13 DE MAYO DE 2020, EXPEDIDO POR LA ALCALDESA DEL MUNICIPIO DE CAMPAMENTO (Ant.).
Radicado: 05001 23 33 000 2020 01912 00
Instancia: ÚNICA
ASUNTO: NO AVOCA CONOCIMIENTO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL ART. 136 DEL CPACA

permanente.

Ahora, indicó la H. Corte Constitucional en la sentencia C-802/2002¹ que tanto los decretos que declaran los estados de excepción, entre ellos el estado de emergencia, como aquellos que concretan las medidas legislativas para remediarlos, son decretos legislativos, los cuales comparten requisitos, tanto los formales como los materiales, previstos en la Constitución, en la LEEE y en la jurisprudencia constitucional.

En armonía con lo manifestado por la Corte Constitucional, también el Consejo de Estado en providencia del 22 de abril de 2020², ha entendido que tanto unos como otros, presentan las siguientes características generales:

(...)

- En cuanto a su forma

(i) *Deben llevar la firma del presidente de la República y de los ministros de su Gabinete.*

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

- Respecto de su contenido sustancial

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

(i) *En el decreto legislativo que declara la conmoción interior o la emergencia económica, social y ecológica se debe fijar el tiempo de duración, que podrá ser por períodos de treinta días, los cuales, sumados, no podrán exceder de noventa en el año calendario.*

(ii) *Los decretos legislativos dictados con fundamento en el estado de excepción que haya sido declarado, deben circunscribirse a las medidas estrictamente necesarias para afrontar y superar la crisis. Igualmente, estas últimas deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos y no pueden implicar la suspensión de los derechos humanos ni de las libertades fundamentales, y, en todo caso, deberán respetar las reglas del Derecho Internacional Humanitario.*

- En lo relativo a su control

Los decretos legislativos están sujetos a los siguientes controles:

(i) *Al judicial de la Corte Constitucional, mediante el control automático, que obliga al Gobierno Nacional a enviarlos a dicha Corporación, al día siguiente de su expedición, y si el Gobierno no cumple con ese deber, aquélla aprehenderá de oficio y de forma inmediata su conocimiento.*

(ii) *Al político del Congreso, que puede hacerse efectivo a través de juicio de responsabilidad por cualquier abuso que los miembros del Gobierno cometan en el ejercicio de las facultades respectivas, y a través de la atribución que esa Corporación tiene para modificar o derogar en cualquier época las medidas tomadas mediante los decretos legislativos.*

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

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

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 059 DEL 13 DE MAYO DE 2020, EXPEDIDO POR LA ALCALDESA DEL MUNICIPIO DE CAMPAMENTO (Ant.).
Radicado: 05001 23 33 000 2020 01912 00
Instancia: ÚNICA
ASUNTO: NO AVOCA CONOCIMIENTO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL ART. 136 DEL CPACA

Por su parte, las **características específicas** de los decretos legislativos expedidos en el marco del estado de emergencia económica, social o ecológica son las siguientes:

(i) Pueden derogar, adicionar o modificar las leyes que sean pertinentes y en consecuencia tienen los mismos efectos jurídicos de una ley, a diferencia de lo que ocurre con los decretos legislativos proferidos en los estados de guerra exterior y conmoción interior, que solo suspenden las leyes que sean contrarias a la situación excepcional que se presente.

(ii) Los decretos legislativos que desarrollan el estado de emergencia tienen una vigencia indefinida, esto es, pueden sobrepasar el término por el cual se declaró el estado de excepción. No obstante, si establecen nuevos tributos o modifican los impuestos existentes, las medidas respectivas regirán solo hasta el vencimiento de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso las convierta en permanentes.

(iii) Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso, pero la oportunidad para ello depende de si la iniciativa legislativa es exclusiva del Gobierno Nacional, o no. Las variables son las siguientes: (a) En aquellas materias que son de iniciativa legislativa del presidente, la derogación, modificación o adición de los decretos legislativos de emergencia, por parte del Congreso, solo es posible durante el año siguiente a la declaración de emergencia. (b) En las materias que los congresistas pueden tener iniciativa legislativa, el Congreso podrá ejercer en todo tiempo dicha facultad.

iv) Finalmente, estos decretos legislativos están sujetos a la prohibición de no desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.

(...)”

En suma, los decretos legislativos dictados con fundamento en un estado de excepción, deben circunscribirse a las medidas estrictamente necesarias para afrontar y superar la crisis, se encuentran sujetos a un control automático por parte de la Corte Constitucional³, y a un control político por el Congreso de la República y en todo caso, respetarán los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como las reglas del Derecho Internacional Humanitario.

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

³ De conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en sentencia C-466/17, el estudio de los límites materiales específicos de los decretos legislativos expedidos en desarrollo de un Estado de Emergencia económica, social y ecológica, debe ser llevado a cabo a partir los siguientes juicios: (i) de conexidad material y de finalidad, (ii) de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad (iii) de no contradicción específica, (iv) de motivación suficiente, (v) de necesidad, (vi) de incompatibilidad, (vii) de proporcionalidad, y, finalmente, (viii) de no discriminación.

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 059 DEL 13 DE MAYO DE 2020, EXPEDIDO POR LA ALCALDESA DEL MUNICIPIO DE CAMPAMENTO (Ant.).
Radicado: 05001 23 33 000 2020 01912 00
Instancia: ÚNICA
ASUNTO: NO AVOCA CONOCIMIENTO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL ART. 136 DEL CPACA

Ahora bien, el Presidente de la República en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política, decretó el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, y de conformidad con la Ley 137 de 1994, expidió el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, para conjurar la crisis e impedir la propagación de la Covid-19 y la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional, y posteriormente expidió una serie de Decretos Legislativos en diversas materias, para hacer frente a la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19.

Ahora, con justificación en la insuficiencia de atribuciones ordinarias y extraordinarias dispuestas en el Decreto 417 de 2020, para hacer frente a la crisis económica, social y de salud provocada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, y la necesidad de adoptar medidas extraordinarias adicionales que permitan conjurar sus efectos en la totalidad del territorio nacional, mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, el Presidente de la República declaró nuevamente el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, por una vigencia de treinta (30) días calendario.

En razón de ello, en el caso concreto, la señora alcaldesa del municipio de Campamento (Ant.), expidió el Decreto N° 059 del trece (13) de mayo de dos mil veinte (2020) *“Por medio del cual se adoptan medidas en el marco de la declaratoria de calamidad pública en el Municipio de Campamento y dictan otras disposiciones.”*, que se permite el Despacho reproducir:

**“DECRETO No. 059
(13 de mayo de 2020)**

***POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EN EL MARCO DE LA
DECLARATORIA DE CALAMIDAD PUBLICA EN EL MUNICIPIO DE
CAMPAMENTO Y DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.***

El ALCALDE DEL MUNICIPIO DE CAMPAMENTO ANTIOQUIA. en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las consagradas en el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 Ley 1801 de 2016, Decreto Presidencial 593 del 24 de abril de 2020, 636 del 6 de mayo de 2020 y,

CONSIDERANDO

Que el artículo 315, numeral 2. de la Carta Política señala que es función del Alcalde conservar el orden público en el municipio. de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las ordenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

Que el artículo 91 de la Ley 136 establece como funciones del Alcalde: Conservar el orden público en el municipio. de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley. si fuera del case, medidas

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 059 DEL 13 DE MAYO DE 2020, EXPEDIDO POR LA ALCALDESA DEL MUNICIPIO DE CAMPAMENTO (Ant.).
Radicado: 05001 23 33 000 2020 01912 00
Instancia: ÚNICA
ASUNTO: NO AVOCA CONOCIMIENTO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL ART. 136 DEL CPACA

tales como: Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos: Decretar el toque de queda: Restringir o prohibir el expendio y consume de bebidas embriagantes:

Que la Organización Mundial de la Salud en declaración conjunta el 11 de marzo de 2020, declare la aparición del COVID-19 como una Pandemia.

Que mediante la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020. el Ministerio de Salud y Protección Social declare la emergencia sanitaria en el territorio nacional por causa del COVID-19.

Que el Departamento de Antioquia con el Decreto 2020070000967 del 12 de marzo de 2020, se declare en Emergencia Sanitaria en Salud con el ánimo de atender eficazmente los procesos de contención del COVID-19.

Que el Departamento de Antioquia con el Decreto 2020073000984 del 13 de marzo de 2020 se decrete la Calamidad Publica en el territorio del Departamento.

Que el Gobierno Nacional declaró la Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Que el Decreto de la Presidencia de la República 457 del 22 de marzo de 2020 ordenó el aislamiento obligatorio preventivo en todo el territorio nacional. en el marco de la emergencia sanitaria por el Covid-19 entre el 25 de marzo y el 13 de abril de 2020

Que mediante el Decreto 039 de 2020 del 26 de marzo de 2020 se declare la Calamidad Pública en el Municipio de Campamento

Que la Presidencia de la República mediante el Decreto 531 de 08 de abril de 2020, ordenó y extendió el aislamiento nacional preventivo obligatorio desde el día 13 de abril 2020 hasta el 27 de abril de 2020.

Que el Ministerio de Salud adopto mediante Resolución 666 de abril 24 de 2020 el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus Covid-19 y en ella dispuso las acciones y medidas, las obligaciones. responsabilidades y encargados de la vigilancia de la misma

Que mediante el Decreto Presidencial 593 del 24 de abril de 2020, se ordenó y extendió el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional desde el 27 de abril hasta el 11 de mayo de 2020.

Que la Presidencia de la República mediante Decreto 636 de 06 de mayo de 2020, ordeno y extendió el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional desde el 11 de mayo hasta el 25 de mayo de 2020 y estableció unas garantías de excepción para las medidas del aislamiento preventivo obligatorio que podrán ser levantadas previa certificación por el Ministerio de Salud de la condición del Municipio sin afectación del Coronavirus Covid-19 y previa autorización del Ministerio del interior del levantamiento de la medida de aislamiento preventivo obligatorio.

Que el día 10 de mayo de 2020 el Ministerio de Salud. tras consultar ante la Dirección de Epidemiología y Demografía donde tome como fuente el "INS Sivigila", certificó al Municipio de Campamento Antioquia sin afectación por Coronavirus Covid-19

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 059 DEL 13 DE MAYO DE 2020, EXPEDIDO POR LA ALCALDESA DEL MUNICIPIO DE CAMPAMENTO (Ant.).
Radicado: 05001 23 33 000 2020 01912 00
Instancia: ÚNICA
ASUNTO: NO AVOCA CONOCIMIENTO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL ART. 136 DEL CPACA

Que el día 12 de mayo de 2020. el Ministerio del Interior autorizó el levantamiento de la medida de aislamiento preventivo obligatorio para el Municipio de Campamento Antioquia.

En mérito de lo expuesto el Alcalde del Municipio de Campamento Antioquia

DECRETA

ARTICULO PRIMERO: *Levantar las medidas de aislamiento preventivo obligatorio para el municipio de Campamento en los términos del artículo 4 del decreto 636 de mayo 06 de 2020.*

PARAGRAFO PRIMERO: *La presente medida no cubre los espacios y actividades presenciales:*

- 1. Eventos de carácter público o privado que impliquen aglomeración de personas.*
- 2. Los establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión. de baile. ocio y entretenimiento, de juegos de azar y apuestas tales como billares, casinos, bingos y terminales de juegos de video.*
- 3. Los establecimientos y locales gastronómicos permanecerán cerrados y solo podrán ofrecer sus productos a través de comercio electrónico, por entrega a domicilio o por entrega para llevar.*
- 4. Gimnasios, piscinas, canchas deportivas polideportivos, parques de atracciones mecánicas y parques infantiles.*
- 5. La práctica deportiva y ejercicio grupal en parques públicos y áreas de recreación. deportes de contacto o que se practiquen en conjunto.*

PARAGRAFO SEGUNDO: *El Horario de atención para los establecimientos abiertos al público será de 6:00 a. m. hasta las 6 00 p. m.*

PARAGRAFO SEGUNDO –sic-: *Los niños menores de 8 años deberán estar bajo el cuidado de un adulto responsable cuando se encuentren en espacios públicos y habrá toque de queda para los mismos entre las 6:00 p m. y las 06:00 a.m.*

PARAGRAFO TERCERO: *Las personas mayores de 70 años deberán mantener la cuarentena preventiva a fin de minimizar los riesgos por ser una de las poblaciones con mayor vulnerabilidad frente a la pandemia "COVID-19"*

ARTICULO SEGUNDO: *Para el inicio de cualquier actividad se deberán cumplir los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus "COVID-19"*

Los establecimientos de comercio que pretendan abrir sus locales comerciales deberán contar con el protocolo de bioseguridad debidamente aprobado por parte de la Dirección Local de Salud.

Será obligatorio el uso de tapabocas en todas las zonas públicas del municipio, en todas las modalidades de transporte público y en todos los establecimientos de comercio con atención al público.

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 059 DEL 13 DE MAYO DE 2020, EXPEDIDO POR LA ALCALDESA DEL MUNICIPIO DE CAMPAMENTO (Ant.).
Radicado: 05001 23 33 000 2020 01912 00
Instancia: ÚNICA
ASUNTO: NO AVOCA CONOCIMIENTO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL ART. 136 DEL CPACA

ARTICULO TERCERO: *Se prohíbe el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.*

ARTICULO CUARTO: *La inspección y vigilancia para el cumplimiento de las medidas implementadas en el presente Decreto. será ejercida por la Secretaria de Gobierno Municipal, la Inspección de Policía Municipal y la Dirección Local de Salud, al igual que por las autoridades de policía según lo preceptuado en la ley 1801 de 2016.*

ARTICULO QUINTO: *El desacato o incumplimiento de las medidas preceptuadas dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en los artículos 368 del Código Penal y 2 8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016 y de las medidas correctivas conforme a la ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana). Y las demás que disponga el Gobierno Nacional.*

ARTICULO SEXTO: *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y podrá estar vigente hasta que se levante la Calamidad Pública en el Municipio de Campamento, y deroga el Decreto 043 de 2020.*

Dado en Campamento a los doce –sic- (13) días del mes de mayo de 2020.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

JUAN PABLO TORRES PIEDRAHITA
Alcalde”

De la lectura de los antecedentes que dieron lugar a la expedición del citado decreto, se observa que tuvo como sustento entre otros, **(i)** el artículo 315 de la Constitución Política, que determina la atribución de los alcaldes municipales de conservar el orden público; **(ii)** el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012; **(iii)** la Ley 1801 de 2016; y **(iv)** los Decretos Nacionales N° 593 del 24 de abril de 2020 y 636 del 6 de mayo de 2020, que impartieron instrucciones a los alcaldes y gobernadores para expedir normas en materia de orden público, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID 19.

Así las cosas, y teniendo en cuenta que el Decreto N° 059 del trece (13) de mayo de dos mil veinte (2020), fue expedido en virtud de las competencias que le han otorgado la Constitución y la Ley a los Alcaldes, y atendiendo las instrucciones del señor Presidente de la República a través de los Decretos 593 y 636 de 2020, el Despacho considera que la naturaleza del presente acto administrativo, aunque se profirió en virtud de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica en el territorio nacional y con ocasión de las medidas adoptadas en el orden nacional, no corresponde a un acto que esté desarrollando un decreto legislativo que hubiera dictado el Presidente en virtud del estado de excepción.

Al efecto, se deja constancia que el Ponente atiende los criterios esbozados en forma mayoritaria por la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Antioquia, como se han explicado en su sesión del día 28 de mayo de la presente anualidad, en cuanto respecto de algunas medidas de carácter general dictadas por autoridades territoriales del Departamento de Antioquia similares a las que se acogen en el acto

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 059 DEL 13 DE MAYO DE 2020, EXPEDIDO POR LA ALCALDESA DEL MUNICIPIO DE CAMPAMENTO (Ant.).
Radicado: 05001 23 33 000 2020 01912 00
Instancia: ÚNICA
ASUNTO: NO AVOCA CONOCIMIENTO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL ART. 136 DEL CPACA

administrativo que se examina en esta oportunidad, mayoritariamente se consideró que la Corporación carecía de competencia para su estudio bajo el medio de Control Inmediato de Legalidad, y, así mismo, también por mayoría, se expresó que le correspondía al Ponente emitir la decisión que en Derecho correspondiera ya que esa decisión debía proferirla el Ponente y no la Sala Plena.

En efecto, impone el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 “*Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia*”, que el control inmediato de legalidad recae sobre aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa que desarrollan los decretos legislativos expedidos durante un Estado de Excepción, encontrándose que en el presente caso, se encuentran cumplidos los dos primeros presupuestos, esto es, que se trate de un acto administrativo de carácter general y que se haya dictado en ejercicio de la función pública, como salta a la vista de la lectura integral del Decreto N° 059 del trece (13) de mayo de dos mil veinte (2020), expedido por el Alcalde de Campamento (Ant.); sin embargo, como lo exige la ley estatutaria mencionada, éste no se encuentra desarrollando alguno de los decretos legislativos expedidos en el estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado por el Gobierno Nacional a través del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020.

Lo anterior, por cuanto el Decreto N° 593 del 24 de abril de 2020 y 636 del 6 de mayo de 2020, proferidos por el Presidente de la República, y en los cuales se fundamenta el Alcalde de Campamento (Ant.) para expedir el Decreto N° 059 del trece (13) de mayo de dos mil veinte (2020), no fueron expedidos en ejercicio de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, sino que invocan como fundamento normativo las facultades ordinarias del Presidente plasmadas en los artículos 189 numeral 4, 303 y 315 de la Constitución Política y especialmente en el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, por lo que, se reitera, las mismas no obedecen a facultades excepcionales, sino a atribuciones propias que las normas prevén para el Presidente con independencia de la existencia o no de un estado de excepción.

Al respecto, el H. Consejo de Estado en providencia del treinta y uno (31) de marzo de dos mil veinte (2020), precisó lo siguiente⁴:

“Ahora bien, cuando el artículo 136 del CPACA se refiere a actos generales que desarrollen decretos legislativos, debe entenderse por estos últimos a los decretos con fuerza de ley que expide el Gobierno Nacional al amparo del decreto que declara el estado de excepción, sin que en ellos se encuentre comprendido el mismo “decreto legislativo” que hace dicha declaratoria, pues el desarrollo inmediato de éste no se produce a través de actos administrativos generales.

En efecto, de acuerdo con el esquema constitucional atrás referido, los actos que desarrollan la emergencia económica, social, y ecológica, declarada con fundamento en el artículo 215 de la C.P., son los decretos legislativos, cuya finalidad exclusiva es “conjurar la crisis” e “impedir la extensión de sus efectos” y que se deben referir “a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia”.

Por su parte, los actos que desarrollan las medidas de carácter legislativo excepcional (contenidas en decretos legislativos), dictadas al amparo de la declaratoria del estado de excepción, son actos expedidos en ejercicio de función administrativa. Su propósito es reglamentar estos decretos legislativos, y sobre ellos recae el control inmediato de legalidad, el cual se consideró pertinente en razón a que fueron dictados, no como expresión de una facultad administrativa ordinaria de reglamentación de leyes del Congreso de la República, sino para desarrollar actos

⁴ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA Bogotá D.C., treinta y uno (31) de marzo de dos mil veinte (2020) Radicación: 11001 0315 000 2020 00958 000. Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López.

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 059 DEL 13 DE MAYO DE 2020, EXPEDIDO POR LA ALCALDESA DEL MUNICIPIO DE CAMPAMENTO (Ant.).
Radicado: 05001 23 33 000 2020 01912 00
Instancia: ÚNICA
ASUNTO: NO AVOCA CONOCIMIENTO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL ART. 136 DEL CPACA

dictados al amparo de una facultad legislativa excepcional ejercida por el Presidente de la República.”

Ahora bien, debe aclararse que aún cuando el Decreto N° 059 del trece (13) de mayo de dos mil veinte (2020) del municipio de Campamento (Ant.), en su parte considerativa hace alusión al 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”* y al Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-9, y el mantenimiento del orden público”*, éste último, en principio, no tendría el carácter de los decretos legislativos, los cuales presentan las siguientes particularidades que pasan a exponerse, y de acuerdo con ellas, puede concluirse que si bien fue expedido con posterioridad a la declaratoria del estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y dentro de su vigencia, con todo no podría calificarse como decreto legislativo:

:

- Fueron expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de facultades constitucionales y legales que le han sido otorgadas en materia de orden público y de policía, al igual que, con fundamento en las atribuciones constitucionales que han sido conferidas a los gobernadores y alcaldes, sin que dentro del marco normativo en virtud del cual fueron proferidos, se mencione ni el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 ni ningún otro decreto legislativo que se hubiera expedido durante el estado de excepción que se declaró por medio del Decreto antes mencionado, como tampoco se hace en la parte considerativa o resolutive de ninguno de estos.
- No desarrollan ninguna medida de carácter legislativo excepcional adoptada a través de un decreto legislativo derivado del estado de excepción declarado por el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, sino que, por el contrario, dicho decreto se limita a dictar medidas o directrices en relación con la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social a través de la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 y de orden público, cuya conservación es un deber constitucional a su cargo.
- Contrario a lo ordenado en el artículo 214 de la Constitución Política, este decreto no está suscrito por el Presidente y los 18 Ministros que conforman el gabinete del Gobierno Nacional, sino por el Jefe de Gobierno y los jefes de algunas carteras ministeriales, no de todas.
- El mismo no se encuentra enlistado en el reporte de los decretos legislativos sobre los cuales la Corte Constitucional ha avocado conocimiento para ejercer el control automático de constitucionalidad, establecido en el inciso final del artículo 215 de la Constitución Política; listado que fue fijado en la página web de esa Corporación.

En este orden de ideas, el Decreto Municipal 059 del trece (13) de mayo de dos mil veinte (2020) del municipio de Campamento (Ant.), no desarrolla ningún decreto legislativo que hubiera sido expedido dentro del marco de la Emergencia Económica Social y Ecológica decretada por el Presidente de la República por medio del Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de 2020, para conjurar la crisis e impedir la propagación de la Pandemia Covid-19 y la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional, sino que simplemente decide levantar las medidas de aislamiento preventivo obligatorio en su jurisdicción en los términos del artículo 4° del Decreto Nacional 636 de 2020, mediante el cual se

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 059 DEL 13 DE MAYO DE 2020, EXPEDIDO POR LA ALCALDESA DEL MUNICIPIO DE CAMPAMENTO (Ant.).
Radicado: 05001 23 33 000 2020 01912 00
Instancia: ÚNICA
ASUNTO: NO AVOCA CONOCIMIENTO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL ART. 136 DEL CPACA

estableció el “*aislamiento preventivo obligatorio*”, en el marco de la emergencia sanitaria, estableciendo la posibilidad de que los municipios sin presencia del Coronavirus COVI-19, pudieran solicitar al Ministerio del Interior su exoneración de la restricción de confinamiento.

En lo que compete al control inmediato de legalidad por parte de la jurisdicción Contencioso Administrativa, en resumen, el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011-, establece los requisitos de procedibilidad que deben ser analizados en esta clase de medios de control, los cuales en esencia corresponden a: *i)* medidas de carácter general proferidas por las autoridades territoriales *ii)* que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa, y *iii)* como desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los Estados de Excepción, condicionamiento, éste último que no fue superado por el acto administrativo examinado.

.

Lo anterior permite concluir que el acto sometido a control no cumple los requisitos mínimos de procedibilidad, no de competencia de esta Corporación, para emprender el estudio de su legalidad, en ese orden de ideas, el Despacho se abstendrá de dar trámite al Control Inmediato de Legalidad del Decreto N° 059 del trece (13) de mayo de dos mil veinte (2020) del municipio de Campamento (Ant.), comoquiera que las decisiones que contiene este acto administrativo se relacionan con las facultades que como primera autoridad de Policía la Ley le reconoce a los Alcaldes y fue expedido en el marco de las competencias que le atribuye la Constitución y la Ley a dichos funcionarios, y atendiendo además a las instrucciones impartidas por el Presidente de la República igualmente en materia de orden público.

El Ponente, así mismo, considera que el Tribunal Administrativo de Antioquia cuenta con la competencia necesaria para asumir el conocimiento del estudio de los actos administrativos de carácter general que sean dictados por las autoridades territoriales del departamento de Antioquia durante los estados de excepción que prevé la Constitución Política de Colombia; ahora, un aspecto bien distinto, es que la decisión de la administración que sea materia de examen de legalidad bajo la égida del medio de Control Inmediato de Legalidad diseñado por el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, eventualmente no cumpla alguno de los presupuestos que ésta misma disposición prevé para la procedencia del estudio de fondo de su legalidad, a saber, que la decisión sea de carácter general, que sea dictada por la autoridad territorial en ejercicio de la función administrativa y que con la misma se desarrolle un decreto legislativo. No siendo necesario, desde el punto de vista material, que en el texto de la medida de carácter general pasible de control se mencione expresamente un determinado decreto legislativo.

La decisión que ahora se pronuncia, con todo, no supone que el decreto remitido carezca de control judicial, sino que el mismo debe realizarse a través de los medios de control de Nulidad simple y de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, pues el Control Inmediato de Legalidad, como medio de control judicial, tiene un alcance limitado a los aspectos que ya fueron indicados. En los dos primeros casos se requiere de la presentación de una demanda para que se active la jurisdicción, con el cumplimiento de los requisitos de ley, siendo esa una de las diferencias más protuberantes de los medios de control antes citados respecto del medio de Control Inmediato de Legalidad consistente en que este último no requiere de la presentación de ninguna demanda y que por lo mismo el funcionario judicial no queda atado a los argumentos de hecho y de derecho que en un momento determinado invoque una hipotética y eventual parte demandante, lo cual permite evidenciar un mayor margen de protección del medio de Control Inmediato de Legalidad para las garantías y derechos de los asociados.

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 059 DEL 13 DE MAYO DE 2020, EXPEDIDO POR LA ALCALDESA DEL MUNICIPIO DE CAMPAMENTO (Ant.).
Radicado: 05001 23 33 000 2020 01912 00
Instancia: ÚNICA
ASUNTO: NO AVOCA CONOCIMIENTO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL ART. 136 DEL CPACA

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

RESUELVE

PRIMERO: **NO AVOCAR CONOCIMIENTO** para realizar el Control Inmediato de Legalidad del Decreto N° 059 del trece (13) de mayo de dos mil veinte (2020), proferido por el Alcalde del municipio de Campamento (Ant.), por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. **NOTIFICAR** este proveído al Ministerio Público y al Alcalde del municipio de Campamento (Ant.)

TERCERO: Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



Firma escaneada conforme Decreto 491/20

GONZALO J. ZAMBRANO VELANDIA
MAGISTRADO
Firma escaneada #107

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY

2° DE JUNIO DE 2020

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR



SECRETARÍA GENERAL