



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
SALA CUARTA DE ORALIDAD
MAG. PONENTE: LILIANA P. NAVARRO GIRALDO

Medellín, dos de junio de dos mil veinte.

Medio de control	Control Inmediato de Legalidad
Acto a controlar	Decreto No. 046 del 24 de marzo de 2020 del municipio de Santa Fe de Antioquia – Antioquia-.
Radicado	05001-23-33-000- 2020-01050 -00
Instancia:	Única
Asunto:	Deja sin efectos actuación
Auto interlocutorio No.	165/2020

Procede el Despacho a pronunciarse dentro del medio de control inmediato de legalidad, previos los,

ANTECEDENTES

El 24 de marzo de 2020, el Alcalde del municipio de Santa Fe de Antioquia – Ant., expidió el Decreto No. 046, *"por el cual se adoptan las medidas establecidas en el Decreto 457 del 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"*, mismo que fuere enviado al correo electrónico habilitado por el Tribunal Administrativo de Antioquia, para imprimirle el trámite correspondiente de conformidad con lo indicado en artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Mediante auto del 24 de abril de 2020, se avocó el conocimiento del control inmediato de legalidad y se ordenó la difusión en los sitios web de la Rama Judicial y del municipio de Santa Fe de Antioquia – Ant., de un aviso por el término de diez (10) días, anunciando la existencia del proceso, de acuerdo con lo previsto en el numeral 2º del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

Luego de surtido el aviso a la comunidad el día 27 de abril del presente año, a través de actuación del día 13 de mayo mismo mes y año, se corrió traslado al Delegado del Ministerio Público, con el fin de que rindiera concepto, el cual fue presentado por medios electrónicos el 15 del mismo mes.

En consecuencia, estaría el proceso de la referencia en el momento procesal de emisión de la sentencia, de no ser porque se presenta una circunstancia que impide emitir una decisión de fondo y, que impone el deber de dejar sin efecto todo lo actuado, conforme a las siguientes,

CONSIDERACIONES

1. Del control inmediato de legalidad.

La Constitución Política consagra los estados de excepción, en los artículos 212 y 213, puntualmente al enmarcarlos como 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 misma Carta en su artículo 215, autoriza al Presidente de la República para declarar el **estado de emergencia**, con la permisión de expedir los Decretos que considere necesarios para conjurar la crisis. El siguiente, es el tenor literal del artículo citado:

"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 desarrollo de las disposiciones constitucionales que consagran los estados de excepción, el legislador expidió la Ley 137 de 1994, que en el artículo 20, dispuso:

"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, con el fin de que se ejerza 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, veamos:

"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".

De las normas antes citadas, se desprende que el control operará siempre que sea un acto administrativo de carácter general, que desarrolle los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, es decir, los que adopten las medidas previstas en ellos, permitiendo implementar las soluciones legales para conjurar la crisis.

Frente a las características del control inmediato de legalidad, la Sala Plena del Consejo de Estado se pronunciado delimitándolas así: (i) tiene un carácter jurisdiccional; (ii) es integral; (iii) es autónomo; (iv) es inmediato o automático; (v) es oficioso; (vi) hace tránsito a cosa juzgada relativa; y (vii) coexiste con los cauces procesales ordinarios.

Las siguientes, fueron las palabras del órgano de cierre de la jurisdicción para explicar cada una de las características indicadas en precedencia:

"(...) Ha señalado la jurisprudencia, como rasgos características (sic) del control inmediato de legalidad, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y "su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos". Así, en sentencia de 20 de octubre de 2009¹, la Sala indicó lo siguiente:

(...)

En la anotada dirección y con el fin de esquematizar los presupuestos de procedibilidad del aludido control inmediato de legalidad, la jurisprudencia de esta Sala ha precisado

¹ Así lo expresó la Sala en sentencia de 16 de junio de 2009 Rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00 (CA) CP: Enrique Gil Botero.

lo siguiente:

"De acuerdo con esta regla son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber:

1. Que se trate de un acto de contenido general.
2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y
3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción"²

Asimismo, los rasgos en virtud de los cuales la jurisprudencia de esta Sala ha caracterizado el mencionado control inmediato son:

(i) Su carácter jurisdiccional, habida cuenta de que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, de suerte que la naturaleza jurídica de la decisión mediante la cual se resuelve el asunto es una sentencia y los efectos propios de este tipo de providencias serán los que se produzcan en virtud de la decisión que adopte la Jurisdicción acerca de la legalidad del acto controlado;

(ii) Su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados "deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico"³ y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye

"... la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de "conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos""⁴;

(iii) Su autonomía, consistente en que resulta "posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan"⁵; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelante el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo⁶.

(iv) Su inmediatez o automaticidad, reflejada en el deber legal impuesto a las autoridades que expidan el correspondiente acto administrativo para efecto de que lo remitan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo "dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición"—artículo 20 de la Ley 137 de 1994—; (...)

(v) Su oficiosidad, consistente en que si la entidad autora del acto incumple con el precitado deber de envío del mismo a esta Jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento de las decisiones respectivas de forma oficiosa "o, incluso, como resultado del ejercicio del derecho constitucional de petición formulado ante él por cualquier persona"⁷;

² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 2 de noviembre de 1999; Consejero Ponente: Carlos Arturo Orjuela Góngora; Radicación número: CA- 037

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 3 de mayo de 1999; Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque; Radicación número: CA- 011.

⁴ Idem

⁵ Ibídem

⁶ Precepto que, en lo aquí pertinente, dispone lo siguiente: "Artículo 66. Pérdida de fuerza ejecutoria. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos: (...) 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho"

⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 7 de febrero de 2000; Radicación: CA-033.

(vi) El tránsito a cosa juzgada relativa que, en línea de principio y según lo que defina el juez competente en cada caso concreto, deberá predicarse de la sentencia mediante la cual se resuelve el fondo del asunto; ello habida consideración de que si bien el control automático o "inmediato" en cuestión, según se ha explicado, tiene por objeto establecer la conformidad del acto examinado para "con el resto del ordenamiento jurídico", razones tanto de índole pragmático —la práctica imposibilidad para el juez administrativo, por erudito y versado que pueda catalogársele, de llevar a cabo una confrontación real, efectiva y razonada del acto administrativo fiscalizado con todo precepto existente de rango constitucional o legal, (...) como de contenido estrictamente jurídico, justifican que el Juez de lo Contencioso Administrativo ejerza la facultad que, sin lugar a la menor hesitación, le concierne, consistente en fijar, en cada caso, los efectos de sus pronunciamientos, en claro paralelismo con la competencia que en esta materia ha conceptualizado la Corte Constitucional a fin de precisar los efectos de sus proveídos, en desarrollo de postulados constitucionales cuya operatividad, tratándose de las decisiones proferidas por el juez administrativo, no ofrece mayor discusión.

(...)

(vii) Como corolario de lo anterior, la última de las características del control judicial inmediato de legalidad en comento la constituye su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos, de conformidad con lo establecido en los artículos 84, 128-1 y 132-1 del Código Contencioso Administrativo (...)⁸

Ahora, frente a las características de los actos administrativos susceptibles de del control inmediato de legalidad, el mismo Consejo de Estado en providencia reciente, expresó:

"(...) De acuerdo con lo anterior, es claro que el control inmediato de legalidad asignado a la jurisdicción contencioso administrativa, y en particular al Consejo de Estado, a través de su Sala Plena de lo Contencioso Administrativo⁹, se ejerce respecto de los **actos de carácter general dictados en ejercicio de función administrativa que constituyan el desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.**

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

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

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

⁸ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 31 de mayo de 2011. Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA).

⁹ Ley 1437 de 2011, artículo 111, numeral 8.

la República. (...)”¹⁰ (Negrillas y subrayas del Despacho).

Finalmente, en otra decisión del mes anterior, la misma Corporación, al desatar el recurso de reposición interpuesto por el Agente Delegado del Ministerio Público, contra el auto que avocó el conocimiento de un asunto relativo al control inmediato de legalidad, expresó:

"Los decretos de desarrollo dictados al amparo del decreto declaratorio solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del estado de excepción y las medidas deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos (art. 214 numerales 1 y 2 CP). Para el caso de los Estados de Guerra Exterior y Conmoción Interior, la Constitución los denominó decretos legislativos, mientras que, en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica se emiten decretos con fuerza de ley.

De conformidad con el artículo 136 del CPACA, el control inmediato de legalidad en cabeza del Consejo de Estado recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas por autoridades del orden nacional, en ejercicio de la función administrativa, y como desarrollo de los estados de excepción.

*Así las cosas, el alcance de la mencionada disposición, en lo que hace relación con la competencia del Consejo de Estado para asumir el control inmediato de legalidad, es que solo recae respecto de los actos administrativos generales expedidos por las autoridades del orden nacional que incorporen medidas adoptadas en ejercicio de la función administrativa, **cuando ellas se expidan con la finalidad de reglamentar un decreto de desarrollo en cualquiera de los estados de excepción, lo que no se puede predicar de los actos declaratorios**"¹¹.*

Se infiere de todo lo anterior que los actos susceptibles del control inmediato de legalidad, son solo aquellos que desarrollan decretos legislativos y no todos los que dentro del marco de un estado de excepción, emitan las autoridades, así estén encaminados a conjurar los motivos que dieron lugar a la declaratoria de tal Estado.

Por ello, cuando el operador judicial advierta que el acto sometido a su consideración, no es expedido con el fin desarrollar un decreto legislativo, sino en ejercicio de competencias ordinarias, así se busque con él atacar las causas del estado de excepción, debe abstenerse de avocar el conocimiento del medio de control y, en el evento de haberse adoptado una decisión contraria, deberá dar aplicación al artículo 207 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo contencioso Administrativo¹², invalidando lo actuado, ante la inminente imposibilidad de emitir un pronunciamiento sobre la legalidad del acto cuyo control ha de ejecutarse.

2. Análisis del caso concreto.

Conforme se indicó al inicio de la decisión, el Alcalde del municipio de Santa Fe de Antioquia – Ant.-, expidió el Decreto 046 del 24 de marzo de 2020, por medio del cual, decretó lo siguiente:

¹⁰ Consejo de Estado. Sección Primera. Providencia del 31 de marzo de 2020. Consejero Ponente: OSWALDO GIRALDO LOPEZ. Radicación No. 110010315000202000958000.

¹¹ Consejo de Estado. Sala Once Especial de Decisión. Auto del 29 de abril de 2020. Consejera ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO. Radicación No. 110010031500020200099500.

¹² **"ARTÍCULO 207. CONTROL DE LEGALIDAD.** Agotada cada etapa del proceso, el juez ejercerá el control de legalidad para sanear los vicios que acarrear nulidades, los cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes."

Artículo 1. Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Santa Fe de Antioquia, 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 2 del presente Decreto.

Artículo 2. Garantías para la medida de aislamiento preventivo obligatorio. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, se permitirá el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:

1. Asistencia y prestación de servicios de salud.
2. Adquisición de bienes de primera necesidad, alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.
3. Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, y a servicios notariales.
4. Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.
5. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.
6. Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud OPS y de todos los organismos internacionales de la salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.
7. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud. El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.
8. Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.
9. Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.
10. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera necesidad; (ii) bienes de primera necesidad, alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza de ordinario consumo en la población-, (iii) alimentos y medicinas para mascotas, y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.
11. La cadena de siembra, cosecha, producción, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos -fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas-; productos agropecuarios, piscícolas y pecuarios, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.
12. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio.
13. Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

- 14.** Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.
- 15.** Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.
- 16.** Las actividades de los puertos de servicio público y privado, exclusivamente para el transporte de carga.
- 17.** La revisión y atención de emergencias y afectaciones viales, y las obras de infraestructura que no pueden suspenderse.
- 18.** La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio. Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes.
- 19.** Las actividades de la industria hotelera para atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVI 0-19 (sic).
- 20.** El funcionamiento de la infraestructura crítica -computadores, sistemas computacionales, redes de comunicaciones, datos e información cuya destrucción o interferencia puede debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas.
- 21.** El funcionamiento y operación de los centros de llamadas, los centros de contactos, los centros de soporte técnico y los centros de procesamiento de datos que presten servicios en el territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico.
- 22.** El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios y de empresas que prestan el servicio de limpieza y aseo en edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones y las edificaciones en las que se desarrollen las actividades de que trata el presente artículo.
- 23.** Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, Gas Licuado de Petróleo -GLP-, (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (iv) el servicio de internet y telefonía.
- 24.** La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales. El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios y turnos en los cuales se prestará el servicio notarial, garantizando la prestación del servicio a las personas más vulnerables y a las personas de especial protección constitucional.
- 25.** El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.
- 26.** El abastecimiento y distribución de alimentos y bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población- en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas.
- 27.** Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia y ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.
- 28.** Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar los mantenimientos indispensables de empresas, plantas industriales o minas, del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.
- 29.** La intervención de obras civiles y de construcción, las cuales, por su estado de avance de obra o de sus características, presenten riesgos de estabilidad técnica, amenaza de colapso o requieran acciones de reforzamiento estructural.
- 30.** Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicas y privados; beneficios económicos periódicos sociales -BEPS-, y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de Seguridad Social y Protección Social.
- 31.** El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.
- 32.** La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Parágrafo 1. Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones.

Parágrafo 2. Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en el numeral 2 y 3.

Parágrafo 3. Cuando una persona de las relacionadas en el numeral 4 deba salir de su lugar de residencia o aislamiento, podrá hacerlo acompañado de una persona que le sirva de apoyo.

Parágrafo 4. Con el fin de proteger la integridad de las personas, mascotas y animales de compañía, y en atención a medidas fitosanitarias, solo una persona por núcleo familiar podrá sacar a las mascotas o animales de compañía.

Parágrafo 5. Las excepciones que de manera adicional se consideren necesarias adicionar por parte de los gobernadores y alcaldes deben ser previamente informadas y coordinadas con el Ministerio del Interior.

Artículo 4. Movilidad. Se deberá garantizar el servicio público de transporte terrestre, por cable, fluvial y marítimo de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, en el territorio nacional, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y las actividades permitidas en el artículo anterior.

Se deberá garantizar el transporte de carga, el almacenamiento y logística para la carga de importaciones y exportaciones.

Artículo 5. Prohibición de consumo de bebidas embriagantes. Prohibir dentro de la jurisdicción del Municipio de Santa Fe de Antioquia el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de la vigencia del presente decreto y hasta el día domingo 12 de abril de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

Artículo 6. Inobservancia de las medidas. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue.

Artículo 7.- Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación (...)”

Se recuerda, de conformidad con el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para que el control inmediato de legalidad resulte procedente, se requiere la concurrencia de los tres elementos a saber:

1. Que sean medidas de carácter general, lo que excluye del ámbito de control a los actos administrativos de carácter particular y concreto.
2. Que sean dictadas en ejercicio de funciones administrativas.
3. **Que sean expedidas en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.**

Concluirá el Despacho el no cumplimiento del tercero presupuesto necesario para la procedencia del control inmediato de legalidad, el cual se relaciona, se itera, con la necesidad de que el acto haya sido expedido en desarrollo de decretos legislativos dictados durante el estado de excepción, conforme a lo pasa a explicarse a continuación:

A través de la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020, el Ministerio de

Salud y Protección Social, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, con fundamento en la declaratoria de pandemia del brote de la enfermedad COVID-19 por parte de Organización Mundial de la Salud (OMS) el 11 de marzo del presente año, en la cual, se ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad, así:

"RESUELVE

Artículo 1. Declaratoria de emergencia sanitaria. *Declárese la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020. Dicha declaratoria podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada.*

Artículo 2. Medidas sanitarias. *Con el objetivo de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos se adoptan las siguientes medidas sanitarias:*

(...)

2.2. *Ordenar a los alcaldes y gobernadores que evalúen los riesgos para la transmisibilidad del COVID-19 en las actividades o eventos que impliquen la concentración de personas en un número menor de 500, en espacios cerrados o abiertos y que, en desarrollo de lo anterior, determinen si el evento o actividad debe ser suspendido.*

(...)

2.9. *Ordenar a todas las autoridades del país y particulares, de acuerdo con su naturaleza y en el ámbito de su competencia, cumplir, en lo que les corresponda, con el plan de contingencia que expida este Ministerio para responder a la emergencia sanitaria por COVID-19, el cual podrá actualizarse con base en la evolución de la pandemia.*

(...)”.

Posteriormente, el Presidente de la República, expidió el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual declaró el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario”, y en el cual adoptó las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación de la Covid-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional, en los siguientes términos:

"DECRETA

Artículo 1. *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.*

Artículo 2. *El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.*

Artículo 3. *El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.*

Artículo 4. *El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.”*

Revisado el Decreto No. 046 del 24 de marzo de 2020 expedido por el municipio de Santa Fe de Antioquia – Ant.-, se encuentra que en su parte inicial, se citan

como fundamentos, el artículo 315 Superior, la Ley 1801 de 2016, el Decreto Nacional 457 de 2020 y en los considerandos, se citan además los artículos 2, 44, 45, 46, 49, 95 y 296 de la Carta Política, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, los artículos 198, 199, 201 y 202 de la Ley 1801 de 2016, la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020 y el Decreto 457 de 2020.

Como puede verse el Decreto cuyo control inmediato de legalidad se pretende por parte de la Corporación, si bien comporta un acto general expedido por el Alcalde del municipio de Santa Fe de Antioquia – Ant.-, ni formal ni materialmente desarrolla ningún Decreto Legislativo, de hecho, no hace mención siquiera de aquel decreto por medio del cual se declaró el *"Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario"*, cual fue el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, a lo sumo, en el acto se cita la Resolución No. 385 del 12 de mayo de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus, así como, los Decretos 418 y 457 de 2020, el primero de ellos, por medio del cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público y, el segundo de ellos, por medio del cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, los cuales, pese a ser expedidos después del mencionado Decreto 417, no ostentan la naturaleza de decretos legislativos.

Además, de la lectura las medidas en él adoptadas, no se desprende tampoco el desarrollo de decretos legislativos dictados por el Presidente de la República en el marco del Estado de Excepción, en tanto se trata de acciones que materializan las competencias constitucionales o legales que previamente se habían asignado al burgomaestre, principalmente, relacionadas con el manejo de orden público.

Esa misma consideración, fue puesta de presente por el Delegado del Ministerio Público, en el momento de rendir concepto, al punto de afirmar lo siguiente:

*"(...) Analizando el caso concreto, el Decreto 46 del 24 de marzo de 2020, "por el cual se adoptan las medidas establecidas en el Decreto Nacional 457 del 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", proferido por la Alcaldía del Municipio de Santa Fe de Antioquía - Antioquía, respecto del cual, el Despacho avocó conocimiento, para impartirle el trámite de control de legalidad inmediato, se fundamenta en **competencias de carácter estrictamente ordinario** radicadas en cabeza de la Administración Municipal, y en modo alguno, hace relación o referencia al desarrollo de los Decretos Legislativos, expedidos al amparo del estado de excepción, a raíz de la declaratoria efectuada por el Gobierno Nacional, mediante Decreto 417 de 2020.*

En efecto, los fundamentos de derecho invocados en el citado acto administrativo, son los siguientes:

En uso de sus atribuciones Constitucionales y Legales, en especial las conferidas por el Artículo 315 de la Constitución Política, Ley 1801 de 2016, el Decreto Nacional 457 del 22 de marzo de 2020 y las normas concordantes y, Como se aprecia con meridiana claridad, los fundamentos de derecho que se invocan como justificación del Decreto objeto de estudio, contienen competencias de carácter ordinario radicadas en cabeza de la Administración Local y no de carácter excepcional,

ni menos aún se menciona algún Decreto Legislativo que sea objeto de desarrollo por ese acto.

Igualmente, en los considerandos de ese acto administrativo, no se advierte referencia alguna al desarrollo de Decretos Legislativos, en el contexto del estado de excepción.

En los citados considerandos, se citan disposiciones relacionadas a la declaratoria de emergencia sanitaria, decretada por el Ministerio de Salud mediante Resolución 385 de 2020 del 12 de marzo del año en curso, y otras medidas adoptadas por en relación con esa temática, entre otras disposiciones (sic) constitucionales y legales todas de carácter ordinario.

No se trata en consecuencia, del desarrollo de Decretos Legislativos, tal como lo exige la norma que regula el medio de control inmediato de legalidad.

El Decreto del Municipio de Santafé de Antioquía, objeto de estudio, no menciona ni en sus fundamentos de derecho, ni en sus considerandos, alusión o referencia alguna a ningún Decreto Legislativo, expedido al amparo de facultades de estados de excepción, que es sobre los cuales recae el control inmediato de legalidad.

Respecto a los Decretos Nacionales 418 y 420 de 2020, que se citan en los considerandos del Decreto Municipal bajo estudio, los mismos no revisten el carácter de Decretos Legislativos, sino que dichas normas se expidieron con fundamento en competencias ordinario, radicadas en cabeza del Presidente de la República, en materia de dictar instrucciones, sobre el manejo del orden público en el país.

Lo propio es predicable del Decreto 457 de 2020, que también se cita en el Decreto Municipal sub examine, el cual no ostenta el carácter de Decreto Legislativo expedido al amparo de las facultades propias de los estados de excepción, sino que por el contrario, se expidió sobre la base de competencias ordinarias, radicadas en cabeza del Gobierno Nacional en materias del mantenimiento y preservación del orden público en el país.

Para mayor ilustración sobre el particular, basta la revisión de los fundamentos de derecho y los considerados de los citados decretos nacionales.

En efecto, respecto a los Decretos 418, 420 y 457 de 2020, se observa que estos no tienen un contenido legislativo, puesto que no crean, modifican ni derogan normas de rango legal, sino que desarrollan facultades otorgadas al Presidente de la República en materia policiva, por el legislador ordinario y por el mismo constituyente.

Cabe agregar que la Corte Constitucional¹³, no adelanta actualmente ningún proceso de control inmediato de constitucionalidad¹⁴ frente a los Decretos 418, 420 y 457 de 2020, como tampoco el Consejo de Estado¹⁵ adelanta procesos de control inmediato de legalidad frente a ellos, precisamente porque no son decretos legislativos, ni actos que los desarrollen y en esa medida, en consecuencia no están sometidos a ese control automático de constitucionalidad ni de legalidad.

Así las cosas, el Decreto bajo estudio, expedido por la Alcaldía de Santa Fé de Antioquía, no desarrolla el contenido de ningún Decreto Legislativo expedido por el Gobierno Nacional, al amparo de estado de excepción, lo cual es un presupuesto sustancial y sine qua non del medio de control inmediato de legalidad.
(...)

Así las cosas, estima respetuosamente el Ministerio Público que el acto administrativo, respecto del cual se avocó conocimiento por parte del Despacho a su digno cargo, no se enmarca dentro de los supuestos que establece el artículo 136 del CPACA y en

¹³ **CORTE CONSTITUCIONAL.** Boletín No. 42. Corte Constitucional asigna ponentes a 14 Decretos en el marco de la emergencia por el COVID-19. 25 de marzo de 2020.

¹⁴ Ver la relación de procesos de control constitucional de los decretos legislativos expedidos en la actual emergencia económica, social y ambiental en la página web <https://www.corteconstitucional.gov.co/micrositios/estado-de-emergencia/decretos.php>

¹⁵ Ver la relación de procesos de control inmediato de legalidad de los actos expedidos por autoridades nacionales con base en los decretos legislativos del estado de excepción en la página web <http://www.consejodeestado.gov.co/consejo-de-estado-2-2-3-2-4/transparencia/controllegalidad/>

RADICADO: 05001-23-33-000-2020-01050-00
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO DEMANDADO: DECRETO 046 DEL 24 DE MARZO DE 2020 DE SANTA FE DE ANTIOQUIA – ANT.-

consecuencia, su control de legalidad, no puede surtirse por esa vía, sino a través del conducto ordinario, haciendo uso del medio de control de nulidad (...)”

De conformidad con lo previamente dilucidado, considera el Despacho que, mediante el Decreto municipal No. 046 del 24 de marzo de 2020, el Alcalde del municipio de Santa Fe de Antioquia, no desarrolló ningún Decreto Legislativo sino que, por el contrario, su expedición se fundamentó, entre otras disposiciones constitucionales y legales, que se repite, concierne a la competencia asignada al Alcalde, principalmente relacionadas con el manejo de orden público y, que no devienen, propiamente, de Decreto Legislativo alguno, emitido con fundamento de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

En consecuencia, el Decreto No. 046 de 2020 del municipio de Santa Fe de Antioquia – Ant.-, no es controlable a través del medio de control inmediato de legalidad, lo que, a su vez, en ese escenario implica la falta de competencia del Tribunal Administrativo de Antioquia para conocer de la legalidad del mismo, situación que, de no remediarse, llevaría indefectiblemente a una decisión inhibitoria y a un desgaste injustificado de la jurisdicción.

Así las cosas, de conformidad con el artículo 207 de la Ley 1437 de 2011, que permite al Juez, una vez agotada cada etapa del proceso, adoptar las medidas de saneamiento que estime necesarias, y acogiendo los lineamientos y criterios adoptados en forma mayoritaria por la Sala Plena de esta Corporación, en la sesión virtual llevada a cabo el pasado 28 de junio de la anualidad que avanza, en aras de evitar una decisión inhibitoria, se dejará sin efecto todo lo actuado en el *sub examine* a partir del auto por medio del cual se avocó el conocimiento del ejercicio del control inmediato de legalidad y, en su lugar, se abstendrá de avocar conocimiento del Decreto No. 046 del 24 de marzo de 2020 del municipio de Santa Fe de Antioquia – Ant.-, por no reunirse el factor de motivación que se sustenta en que los actos generales administrativos deben provenir, devenir y derivarse del desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA CUARTA DE ORALIDAD,**

RESUELVE

PRIMERO: Dejar sin efecto todo lo actuado en el proceso, a partir de la providencia del 24 de abril de 2020, por medio de la cual se avocó el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto No. 046 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del municipio de Santa Fe de Antioquia – Ant.-, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, no se avoca conocimiento de control inmediato de legalidad del Decreto No. 046 del 24 de marzo de 2020, *“por el cual se adoptan las medidas establecidas en el Decreto 457 del 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”*.

RADICADO: 05001-23-33-000-2020-01050-00
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO DEMANDADO: DECRETO 046 DEL 24 DE MARZO DE 2020 DE SANTA FE DE ANTIOQUIA – ANT.-

TERCERO: Comuníquese a la Secretaría del Tribunal y al Municipio de Santa Fe de Antioquia – Ant.-, para que se desfije el aviso mediante el cual se informó de la existencia del presente proceso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



Firma escaneada – Decreto 491 de 2020

LILIANA PATRICIA NAVARRO GIRALDO
MAGISTRADA

CCH

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY

03 de junio de 2020

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR


SECRETARÍA GENERAL