



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
SALA UNITARIA
MAGISTRADO SUSTANCIADOR: JORGE LEÓN ARANGO FRANCO

Medellín, dos (2) de junio de dos mil veinte (2020)

Medio control:	de	Control inmediato de legalidad
Naturaleza:		Revisión de legalidad del Decreto No. 069 del 12 de mayo de 2020, proferida por el Alcalde del Municipio de Titiribí – Antioquia, <i>"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"</i>
Radicado:		05001 23 33 000 2020 01985 00
Asunto:		No avoca conocimiento

El 1º de junio de 2020, la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Antioquia remitió a este despacho, por reparto y vía correo electrónico, el texto del Decreto No. 069 del 12 de mayo de 2020, proferida por el Alcalde del Municipio de Titiribí –Antioquia, *"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"* el cual fuera remitido a esta Corporación por el Alcalde de dicha municipalidad, para el control de legalidad de que trata del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

El Despacho al realizar el análisis del contenido del citado decreto, advierte que el mismo no es susceptible del control inmediato de legalidad, por las razones que a continuación se exponen:

El artículo 215 de la Constitución Política autoriza al Presidente de la República para declarar el Estado de Emergencia cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 ibídem, que perturben o amenacen en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

Así mismo, el Congreso de la República en ejercicio de su poder legislativo, expidió la Ley 137 de 1994, a través de la cual se reglamentaron los estados de excepción en Colombia, previendo el control de legalidad de los actos administrativos que fueren expedidos en virtud de dicha declaratoria en su artículo 20, veamos:

"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...” (Resaltos del Despacho)

Bajo ese contexto, fueron desarrollados los artículos 136¹ y 185² de la Ley 1437 de 2011, a fin de regular lo pertinente frente al Control Inmediato de Legalidad de los actos administrativos de carácter general, que sean expedidos por las autoridades territoriales, en el ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción, medio de control que según el numeral 14° del artículo 151 ibídem, recae en los Tribunales Administrativos del lugar donde se expidan.

En virtud de lo anterior, es preciso señalar que en consideración a la declaratoria de pandemia por el brote de enfermedad coronavirus - COVID 19, realizada por la Organización Mundial de la Salud mediante comunicado del 11 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional ha venido adoptando una serie de medidas con el fin de atender la contingencia generada por dicha situación, entre ellas, la declaratoria de Estado de Emergencia Sanitaria establecida mediante la Resolución No 385 del 12 de marzo de la anualidad que avanza, ante la aparición de los primeros brotes de la enfermedad en el territorio nacional.

Con posterioridad, el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, expidió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, declarando el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días, contados a partir de la vigencia de dicho acto.

¹ **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.

² **Artículo 185. Trámite del control inmediato de legalidad de actos.** Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

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

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

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

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

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

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

En el ejercicio de las facultades conferidas en el citado Decreto Legislativo, el Presidente de la Republica ha proferido una serie de actos administrativos encaminados a la protección del derecho a la vida, la salud en conexidad con la vida y la supervivencia de todas las personas en el país, y en el mismo contexto mantener el orden público en todo el territorio nacional, situaciones que fueron reglamentadas en los Decretos 418, 420, 457, 531, 539 y 636 de 2020.

Bajo ese entendido, el Alcalde de Titiribí – Antioquia-, en el uso de sus facultades constitucionales y legales, expidió el Decreto No. 069 del 12 de mayo 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"*, de cuya lectura de los antecedentes que dieron lugar a su expedición, se observa que tuvo como sustento: **(i)** los artículos 2º, 24, 44, 45, 49, 95, 296, 3030 y 303 de la Constitución Política; **(ii)** el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012; **(iii)** los artículos 5, 6, 198 y 199 de la Ley 1801 de 2016; **(iv)** la Ley 1751 de 2015, que regula el derecho fundamental a la salud; **(iv)** Resoluciones Nacionales Nros. 380 del 10 de marzo y 385 de 12 de marzo de 2020, emanadas del Ministerio de Salud mediante las cuales se adoptan las medidas sanitarias en el país por causa del coronavirus COVID -19; **(vii)** las Resoluciones 450 del 17 de marzo y 453 del 18 de marzo de 2020, expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social; **(viii)** los Decretos Nacionales Nros. 418 del 18 de marzo, 457 del 22 de marzo, 531 del 8 de abril, 593 del 24 de abril, 539 del 13 de abril de 2020 y 636 del 6 de mayo de 2020.

Por lo anterior, decretó **"Adoptar en su integridad el Decreto Presidencial Nro. 636 expedido el 06 de mayo de 2020,** ordenando el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del municipio de Titiribí – Antioquia- a partir de las cero (00:00 a.m.) del 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19". (...)" (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

De la lectura del Decreto Nro. 069 del 12 de mayo de 2020, proferido por el alcalde del Municipio de Titiribí –Antioquia-, si bien se trata de un acto de carácter general, el mismo no fue dictado en desarrollo de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica declarada mediante los Decretos 417 y 637 de 2020, como tampoco tiene fundamento en los demás decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional.

El acto objeto del presente se fundamentó en el Decreto 636 de 2020³, que impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del covid-19, especialmente en las excepciones contempladas en el artículo 3.º del Decreto 636, adicionalmente, tomó medidas como primera autoridad municipal, como la restricción a la movilidad.

En cuanto a la naturaleza de esta última disposición no es la de ser un decreto legislativo, sino que fue expedido por el presidente de la República en su calidad de jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa, a quien le corresponde conservar en todo el territorio nacional el orden público, según lo dispone el numeral 4.º del artículo 189 de la C.P.

En otras palabras, no se trata de aquellos decretos con fuerza de ley que el presidente puede dictar a voces del artículo 215 de la CP, pues estos *"son disposiciones que ostentan la misma jerarquía normativa que aquellas que expide el legislador ordinario"*⁴, a través de los cuales puede *"derogar, modificar o adicionar leyes expedidas por el Congreso"*⁷.

Sin embargo, como se advirtió, el Decreto 636 de 2020 no ostenta tal naturaleza, pues se trata de una medida de carácter administrativa que el presidente puede adoptar como jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa, haciendo uso de las potestades ordinarias que le concede el ordenamiento jurídico, con el fin de mantener el orden público en todo el territorio nacional, lo que igualmente acontece en relación con los Decretos ordinarios Nos. 418⁸, 420⁵, 457⁶ y 593⁷ de 2020, a los que se hace referencia en la parte considerativa del Decreto No. 069 del 12 de mayo de 2020.

En consecuencia, no hay duda que el decreto proferido por el alcalde de Titiribí – Antioquia-, objeto del presente, no es susceptible de control inmediato de legalidad, toda vez que la función administrativa ejercida tuvo lugar en razón a las facultades que el ordenamiento jurídico le otorga como primera autoridad del ente territorial, para conjurar la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional, según lo dispuesto en los artículos 314 y 315 de la CP.

En el mismo sentido, se debe precisar que si bien el mencionado decreto contiene medidas tendientes a mitigar el riesgo de transmisión del covid-19, el mismo no es

³ 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

⁴ C. Const., Sent. C-979, Nov. 13/02 M.P. Jaime Araujo Rentería ⁷ Ibídem ⁸ "Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público"

⁵ "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".

⁶ "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".

⁷ 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

susceptible del control inmediato de legalidad previsto los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que no desarrolla alguno de los decretos legislativos que a la fecha ha expedido el Gobierno Nacional con ocasión de la emergencia económica, social y ecológica declarada por el presidente de la República a través de los Decretos 417 y 637 de 2020.

En ese orden de ideas, el Despacho se abstendrá de dar trámite al control inmediato de legalidad del Decreto No. 069 del 12 de mayo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Titiribí –Antioquia-, comoquiera que las decisiones que contiene dicho acto administrativo se relacionan con las facultades como primera autoridad de Policía expedidas en el marco de las competencias que le atribuye la Constitución y la Ley a los mandatarios locales, y atendiendo además a las instrucciones impartidas por el Presidente de la República igualmente en materia de orden público.

Lo anterior, no supone que el decreto remitido no tenga control judicial, sino que el mismo debe realizarse a través de los medios de control de Nulidad y de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, pues el control inmediato de legalidad tiene un alcance limitado a los aspectos ya que fueron indicados.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

RESUELVE

PRIMERO: NO AVOCAR CONOCIMIENTO para realizar el control inmediato de legalidad del Decreto Nro. 069 del 12 de mayo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Titiribí –Antioquia-, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. NOTIFICAR este proveído al Ministerio Público y al Alcalde del Municipio de Titiribí –Antioquia-.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


JORGE LEÓN ARANGO FRANCO
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA

EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY

Medellín, **3 DE JUNIO DE 2020**. Fijado a las 8.00 a.m.

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR



SECRETARIA GENERAL