República de Colombia

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

MEDELLÍN, TRES (3) DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE (2020)

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 039 de 2020 DEL MUNICIPIO DE CARAMANTA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00769 00
ASUNTO	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD PROCEDIBILIDAD.
DECISIÓN	SE DECLARA IMPROCEDENTE EL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Mediante auto del 30 de marzo de 2020, se avocó conocimiento para conocer a través del medio de control inmediato de legalidad del Decreto No. 039 expedido por el municipio de Caramanta. El auto anterior fue notificado personalmente al municipio y al Procurador Judicial.

Agotado el trámite procesal previsto en el artículo 185 del CPACA y encontrándose el proceso a despacho para proferir sentencia; se efectúa el control de legalidad previsto en el artículo 207 del CPACA para adoptar las medidas de saneamiento correspondientes, de conformidad con las siguientes

CONSIDERACIONES

1. Control inmediato de legalidad

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

> *"**ARTICULO 20**. Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos*

legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviaran los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.

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

Tal como ya se dijo, este control automático y oficioso de legalidad se habilita en los Estados de Excepción previstos en la Constitución Política como: guerra exterior (art. 212), conmoción interior (art. 213) y en eventos diferentes a los anteriores, la Emergencia Económica, Social y Ecológica consagrada en el art. 215, cuyo tenor literal es el siguiente:

ARTICULO 215. *Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212* (Estado de Guerra Exterior) *y 213* (Estado de Conmoción interna) *que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública,* ***podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia*** *por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.*

Mediante tal declaración*, que deberá ser motivada,* ***podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.***

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia*, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.*

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

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

La declaratoria del estado de excepción dota al poder ejecutivo de unos inusuales poderes para superar situaciones excepcionales que no pueden enfrentarse con las medidas ordinarias consagradas en la Constitución y la ley; por ello en esos períodos transitorios, también se han previstos especiales controles judiciales (más rigurosos), para garantizar aún en situaciones de anormalidad, el respeto al núcleo de derechos fundamentales y a la legalidad abstracta, tal como lo ha sostenido la Corte Constitucional:

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

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

2. Requisitos de procedibilidad

El control inmediato de legalidad sólo puede ejercerse cuando se cumplan de manera concurrente los siguientes requisitos:

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

[1] C-802-02

Recientemente, la máxima Corporación de lo Contencioso Administrativo se refirió a cada uno de los requisitos de procedibilidad y concretamente sobre el desarrollo de un decreto legislativo expedido en estado de excepción, dijo:

> ***"Desarrollo de un decreto legislativo expedido en estado de excepción***
>
> *Esta exigencia se concreta en la necesidad de que el acto controlable desarrolle un Decreto Legislativo dictado, para el caso bajo examen, al amparo del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado. Por ello es necesario, identificar que la disposición objeto de control se haya adoptado en ejercicio de estas potestades excepcionales, presupuesto que habilita a esta jurisdicción para realizar el control que le está asignado y que se caracteriza según lo ha precisado esta Corporación*[2]*, por ser: i) jurisdiccional, ii) automático e inmediato, iii) oficioso, iv) autónomo, v) integral, vi) compatible y coexistente, y vii) hacer tránsito a cosa juzgada relativa.*
>
> *Dicho análisis parte de la relación o conexidad que existe entre los decretos legislativos emitidos para conjurar la declaratoria de emergencia social y las normas que se adoptan como desarrollo de estos, situación que impone a la jurisdicción identificar tales presupuestos para delimitar el ejercicio de las funciones que se atribuyen las autoridades en el momento de su expedición, en razón a que es necesario establecer si fueron dictadas con ocasión de la situación excepcional en que se fundó la declaratoria de emergencia."*[3]

Durante el estado de emergencia, el Presidente de la República expide dos tipos de decretos legislativos, con la firma de todos sus ministros:

- **El decreto que declara el estado de emergencia** por períodos hasta de 30 días, sin exceder los 90 días al año calendario y debe señalar *"el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias".* Al expedir este decreto que declara el estado de excepción, el Presidente de la República se habilita como legislador extraordinario.

- **Los decretos legislativos** que expide el Presidente con la misma fuerza de la ley, los cuales deben estar orientados a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, es

[2] Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 5 de marzo de 2012 Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA) Actor: Gobierno Nacional C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

[3] CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 8 ESPECIAL DE DECISIÓN C.P NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de abril de dos mil veinte (2020) Referencia: MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-01217-00

decir que las materias deben tener relación directa y específica con el Estado de Emergencia.

La anterior precisión, es necesaria para definir los actos objeto de control inmediato de legalidad, pues éste sólo procede respecto de las medidas adoptadas en desarrollo de los decretos expedidos para conjurar la crisis, no de los que declaran el estado de excepción y así lo precisó el Consejo de Estado, al indicar:

> *"Según lo previsto por el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, para la procedencia de este medio de control debe tratarse de:(i) actos generales expedidos en ejercicio de la función administrativa, y(ii)* ***que desarrollen decretos legislativos, esto es, decretos con fuerza de ley expedidos por el Gobierno Nacional al amparo del decreto que declara el estado de excepción, sin que en ellos esté comprendido el mismo "decreto legislativo" que hace dicha declaratoria, pues el desarrollo inmediato de éste no se produce a través de actos administrativos generales.***
>
> *Po(sic) ende, los actos que desarrollan la emergencia económica, social, y ecológica declarada con fundamento en el artículo 215 Superior, son los decretos legislativos, cuya finalidad exclusiva es "conjurar la crisis" e "impedir la extensión de sus efectos" y se deben referir "a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia". Mientras que* ***los actos que desarrollan los decretos legislativos son expedidos en ejercicio de función administrativa, tienen como propósito reglamentarlos y sobre ellos recae el control inmediato de legalidad, en razón a que se profieren, no como expresión de una facultad administrativa ordinaria de reglamentación de leyes del Congreso de la República, sino para ejecutar actos dictados al amparo de una facultad legislativa excepcional del Presidente de la República****."*[4]

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

> *"…**la referencia al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020,** por medio del cual el Presidente de la República, con la firma de los ministros, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, **no habilita el control inmediato de legalidad, pues de conformidad con lo previsto en el artículo 215 de la Carta, al amparo de esa declaración se deberán dictar decretos con fuerza de ley** (medidas), destinados a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, y solo los actos generales que desarrollen estos últimos, son susceptibles del citado control"*[5]

Por otra parte, es pertinente señalar que no todos los decretos expedidos por el Gobierno Nacional en Estado de Excepción, son Legislativos, pues también se expiden decretos reglamentarios de aquellos o de leyes ordinarias y, si bien es cierto que todos son

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

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

susceptibles de control judicial, los decretos legislativos de declaratoria de estado de excepción y los decretos legislativos de desarrollo dictados con base en él, son objeto de un control automático de constitucionalidad, mientras que los actos reglamentarios de éstos, son objeto de control inmediato de legalidad.[6]

Acorde con lo expuesto, es claro que los decretos legislativos deben reunir unas características especiales que los identifican y que el Consejo de Estado[7] ha consignado en el siguiente cuadro:

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS	**CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS DE EMERGENCIA**
Forma - Firma del Presidente de la República y todos sus ministros. - Deben reflejar expresamente su motivación.	- Tienen la misma fuerza jurídica vinculante de ley. - Los que desarrollan el estado de emergencia tienen vigencia indefinida. - Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso bajo ciertas condiciones. - No pueden desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.
Contenido sustancial - El decreto legislativo que declara la conmoción interior o el estado de emergencia debe precisar el tiempo de duración. - Las medidas adoptadas en los decretos legislativos que desarrollan los estados de excepción deben ser necesarias y proporcionales a la situación que se pretende remediar. Además, no pueden suspender los DDHH, las libertades fundamentales ni el DIH.	
Control - Judicial automático por parte de la Corte Constitucional. - Político del Congreso.	

En síntesis, el control inmediato de legalidad procede respecto de los actos generales proferidos en ejercicio de función administrativa, únicamente cuando desarrollen los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional como legislador extraordinario; es decir, que quedan

[6] C-802-02

[7] CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n.º 19 Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá, D. C., treinta (30) de abril de dos mil veinte (2020) Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD Radicación: 11001-03-15-000-2020-01497-00

excluidos de este control los actos dictados en desarrollo de otros decretos o actos administrativos, aún en el evento de ser expedidos para conjurar las causas del estado de excepción.

3. Caso concreto

3.1.- Acto administrativo remitido para control

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

Decreto N° 000039
(22 de marzo de 2020)

"POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA LA URGENCIA MANIFIESTA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN MATERIA DE ORDEN PUBLICO A CAUSA DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL COVID – 19 EN EL MUNICIPIO DE NUEVA CARAMANTA".

El Alcalde Municipal de Nueva Caramanta, Antioquia, en uso de sus atribuciones Constitucionales y legales en especial las conferidas por numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, la ley 136 de 1994, modificada por la ley 1551 de 2012, y el decreto 1042 de 1978, la Ley 9 de 1979, la Ley 1751 de 2015, Resolución 385 de 2020; Los Decretos 420 y 440 expedidos por el Gobierno Nacional, los Decretos 2020-070000967, 2020-70001025, 20200740001026 y 2020-070001030 de la Gobernación de Antioquia y Circulares conjuntas del Ministerio de Educación y Ministerio de Salud y Protección Social.

CONSIDERANDO

a) Que, la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró oficialmente el coronavirus (COVID-19) como pandemia, en razón a los reportes del mismo en diversos casos y países, tratándose de un virus que causa Infección Respiratoria Aguda -IRA la cual se puede presentar de manera leve, moderada o grave.

b) Que, mediante la Resolución 385 del 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. Mediante el cual se ordena a los alcaldes evaluar los riesgos para la trasmisibilidad del COVID-19 en sus territorios.

c) Que mediante Decreto departamental 2020070000967 del 12 de marzo de 2020 por el cual se declara la emergencia sanitaria en el departamento de Antioquia, se imparten órdenes generales de protección de obligatorio cumplimiento teniendo como principio básico el autocuidado, la corresponsabilidad social en la promoción, protección y mantenimiento de la salud de personas, familias y comunidades.

d) Que el Gobierno Nacional, expidió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, disponiendo en su artículo primero lo siguiente: "Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto".

e) Que mediante el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, expedido por el presidente de la República y sus ministros; se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia generada por la pandemia de COVID -19

f) Que el Gobernador del Departamento de Antioquia en Coordinación con el presidente de la República y todos los alcaldes, expidió el 2020070001025 del 19 de marzo "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA UNA CUARENTENA POR LA VIDA EN EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

g) Que, el presidente de la República anunció públicamente a través de los diferentes medios de comunicación, la noche del 20 de marzo de 2020; el aislamiento preventivo obligatorio, en todo el país, a partir del próximo martes 24 de marzo a las 23:59 horas, hasta el 13 de abril a las cero horas.

h) Que, mediante el Decreto 2020-070001030 del 22 de marzo expedido por la Gobernación de Antioquia, se modifica el Decreto 2020-070001025 del 19 de marzo del mismo año, extendiendo la CUARENTENA POR LA VIDA hasta las 23:59 horas del 24 de marzo.

i) Que en el marco del Estado de Emergencia el presidente de la Republica expidió el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, "Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19", las cuales son de obligatorio cumplimiento.

j) Que, mediante el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia económica, social y ecológica derivada de la pandemia COVID -19.

k) Que la Ley 1801 de 2016, establece en su artículo 14 que "Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia"

l) Que, el Articulo 202 ibidem señala que ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores. Numeral 5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.

m) Que, el Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del sector Salud y Protección Social, en el parágrafo 1 del artículo 2.8.8.1.4.3 indica que "(...) en caso de epidemias o situaciones de emergencia sanitaria nacional o internacional, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendadas por expertos, con el objetivo de limitar la diseminación de una enfermedad o un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad en una zona determinada.

n) Que, la Ley 1802 de 2016, en su artículo 14 atribuye un poder especial para los alcaldes, los cuales, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el

propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.

o) Que la situación epidemiológica presentada actualmente, constituye una circunstancia excepcional de emergencia que requiere la adopción de medidas tales como las establecidas en el presente decreto, que prevengan y mitiguen el impacto de la pandemia global coronavirus (COVID-19).

p) Que actualmente no se ha confirmado ningún caso de COVID – 19 en el municipio de Nueva Caramanta, por lo que resulta necesario tomar medidas excepcionales en materia de orden público, a fin de controlar y prevenir su aparición y procurar la efectividad voluntaria y obligatoria del distanciamiento social y aislamiento, como instrumentos esenciales en la contención de la pandemia.

q) Que, es deber del alcalde adoptar todas las medidas colectivas necesarias en procura de la salvaguarda y protección de los habitantes del respectivo municipio, cuando exista algún riesgo que pueda poner en peligro la salud y/o la vida humana de sus habitantes; esto, de acuerdo con los principios de la Función Pública.

r) Que el ejecutivo municipal expidió los Decretos 000037 y 000038 del 17 y 18 de marzo, respectivamente; mediante los cuales se toman medidas para la prevención y contención del COVID - 19

s) Que el virus COVID-19, a nivel mundial ha alcanzado niveles de propagación muy altos, Colombia ha sido un país receptor de éste debido al flujo de llegadas de nacionales y extranjeros provenientes de países altamente contagiados.

t) Que, como consecuencia, es deber del ejecutivo municipal tomar acciones de carácter preventivo para evitar la propagación del COVID-19 en el municipio de Nueva Caramanta.

En mérito de lo anterior,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: *Declárese la Urgencia Manifiesta en el municipio de Nueva Caramanta, para el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del Coronavirus COVID – 19. De acuerdo con lo establecido en el Artículo 42 de la Ley 80 de 1993.*

ARTICULO SEGUNDO: *Entiéndase incorporado al presente Decreto, las disposiciones contenidas en los Decretos 2020-70001025, 20200740001026 y 2020-070001030 de la Gobernación de Antioquia, de manera preferente con aplicación de las actividades contempladas como exentas, que sean aplicables dentro de la localidad.*

PARAGRAFO: *Los permisos otorgados por el Alcalde Municipal para el desarrollo de la CUARENTENA POR LA VIDA, tendrán validez hasta el día 13 de abril, en los horarios establecidos en cada una de las autorizaciones.*

ARTICULO TERCERO: *Restringir la movilidad de las personas tanto al ingreso como la salida del municipio de Nueva Caramanta, por las rutas Valparaíso - Caramanta y*

Caramanta - Supía. Implementándose para esta medida, la creación de dos puestos de control, ubicados en los sectores denominados "La quiebra" y "El machetazo".

ARTICULO CUARTO: *Con el fin de garantizar el abastecimiento de las personas en la zona rural, se implementa la medida del pico y cédula en el municipio de Nueva Caramanta, de la siguiente manera:*

Último digito de la cedula	*Día*	*Hora*
0 – 1	*LUNES*	*09: 00 AM A 12:00 M*
2 – 3	*MARTES*	*09: 00 AM A 12:00 M*
4 – 5	*MIERCOLES*	*09: 00 AM A 12:00 M*
6 – 7	*JUEVES*	*09: 00 AM A 12:00 M*
8 – 9	*VIERNES*	*09: 00 AM A 12:00 M*

PARÁGRAFO PRIMERO: *Se debe elegir a una persona por familia para salir a realizar el abastecimiento, quien deberá portar su cedula de ciudadanía al momento de realizar las compras.*

PARAGRAFO SEGUNDO: *Se aplica restricción total a los adultos mayores de 70 años y a los menores de edad, de acuerdo con las disposiciones establecidas por el Gobierno Nacional.*

PARÁGRAFO TERCERO: *En los demás horarios y las personas que no estén dentro del pico y placa deberán hacer uso del domicilio para realizar sus compras, igual medida se aplica los fines de semana.*

ARTICULO QUINTO: *Autorícese a las personas de la zona rural, para realizar el abastecimiento los días sábados y domingos en el horario comprendido entre las 07:00 y las 11:00 am. Una vez terminada esta actividad deberán regresar a sus residencias y cumplir con la medida de cuarentena obligatoria.*

ARTICULO SEXTO: *Las disposiciones, actos y órdenes del presidente de la República y del Gobernador de Antioquia, respectivamente, en materia de orden público, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID – 19, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones adoptados por el ejecutivo municipal.*

ARTÍCULO SEPTIMO*: El incumplimiento a las medidas y disposiciones del presente Decreto, dará lugar a la imposición de las multas, sanciones y medidas establecidas en la Ley 1801 de 2016, el Decreto 780 de 2016, artículo 368 y 369 de la Ley 599 de 2000 y demás disposiciones legales vigentes aplicables.*

ARTÍCULO OCTAVO: *Se ordena a las autoridades militares y de policía y autoridades civiles y administrativas con competencia en el municipio, realizar las acciones necesarias para garantizar el cumplimiento inmediato y coercitivo, de ser necesario, de las medidas adoptadas en el presente decreto.*

ARTÍCULO NOVENO: *De conformidad con lo dispuesto por Señor Presidente de la República, el artículo 3° del Decreto 418 de 2020, se dispone remitir de manera inmediata el presente decreto al Ministerio del Interior a través del correo electrónico*

(covid19@mininterior.gov.co) y a la Secretaria de Gobierno del Departamento de Antioquia, para los fines legales pertinentes.

ARTÍCULO DÉCIMO: *Publíquese en la página web del municipio www.caramanta-antioquia.gov.co y en los demás medios de comunicación dispuestos para tal fin.*

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO: *El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación legal y deroga las disposiciones que le sean contrarias.*

Parágrafo: *Las medidas adoptadas en el presente decreto estarán vigentes por el tiempo establecido, pudiendo finalizar antes del tiempo previsto, si desaparecen las causas que le dieron origen, o prorrogarse se persisten o se incrementan…"*

3.2.- De los requisitos de procedibilidad del Decreto 039 del municipio de Caramanta

Revisado el Decreto 039 del 22 de marzo de 2020 "*POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA LA URGENCIA MANIFIESTA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN MATERIA DE ORDEN PUBLICO A CAUSA DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL COVID – 19 EN EL MUNICIPIO DE NUEVA CARAMANTA*, se advierte que cumple con los siguientes requisitos:

- Es un acto administrativo de carácter general dirigido a personas naturales y jurídicas que se encuentran ubicadas en el Municipio de Caramanta – Antioquia.

- Son medidas adoptadas por el alcalde Municipal en ejercicio de función administrativa, las cuales están consagradas en acto administrativo expedido en vigencia del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

Sin embargo, dichas medidas no desarrollan Decretos Legislativos expedidos en Estados de Excepción, acorde con el análisis que se efectuará a continuación.

Es que el decreto municipal declara la urgencia manifiesta en el municipio de Caramanta, incorpora los decretos departamentales de cuarentena por la vida, restringe la movilidad, fija medidas de pico y

cédula e implementa multas y sanciones, con fundamento en las siguientes fuentes normativas:

- Constitución Política, artículo 315, numeral 3
- Ley 136 de 1994
- Ley 1551 de 2012
- Decreto 1042 de 198
- Ley 9 de 1979
- LEY 80 DE 1993, artículo 42
- Ley 599 de 2000
- Ley 1751 de 2015
- Ley 1801 de 2016, artículo 14 y 202
- Resolución 385 de 2020 del Ministerio de Salud
- Decreto 780 de 2016, artículos 368 y 369.
- Decretos 420 y 440 de 2020
- Decretos Departamentales 2020070000967,2020070001025, 2020070001026 y 2020070001030 de 2020

Nótese que las medidas antes relacionadas corresponden al ejercicio de facultades previamente consagradas en la Constitución Política y las leyes ordinarias citadas, las cuales establecen expresamente que los Alcaldes en calidad de representantes legales de los municipios y como autoridades de policía, tienen competencia, en su municipio, para celebrar contratos, declarar la urgencia manifiesta y adoptar medidas encaminadas a conservar el orden público, restringiendo y vigilando la circulación de las personas por vías y lugares público y organizando la distribución de alimentos, etc.

Es cierto que el acto administrativo municipal también cita los siguientes Decretos Nacionales:

- El **Decreto 417 del 2020**, "*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional"*, que según lo expuesto anteriormente, no habilita el control inmediato de legalidad.

- Los Decretos Ordinarios:

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

- ***Decreto 420 del 18 marzo de 2020*** *"Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19"*

Estos decretos no invocan para su expedición el artículo 215 de la Constitución Política que otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República, sino los artículos 189 numeral 4, 303 y 315 íd. y la ley 1801 de 2016; es decir que fueron proferidos en ejercicio de sus facultades ordinarias, en virtud de las cuales actúa como como suprema autoridad administrativa en materia de orden público, tranquilidad, seguridad pública y preservación ambiental, razón por la cual la Corte Constitucional no asumió su conocimiento para control inmediato de constitucionalidad.[8]

- Decreto Legislativo No. 440 del 20 marzo de 2020*, "Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19",*

Este decreto legislativo fue citado en los considerandos del acto administrativo remitido para estudio; sin embargo, al decretar la urgencia manifiesta en su artículo primero señaló:

> ***"ARTÍCULO PRIMERO:*** *Declárese la Urgencia Manifiesta en el municipio de Nueva Caramanta, para el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del Coronavirus COVID – 19. De acuerdo con lo establecido en el Artículo 42 de la Ley 80 de 1993."*

En efecto, la Ley 80 de 1993, artículo 42 consagra la posibilidad de declarar la urgencia manifiesta en varios eventos, entre los cuales se encuentran las situaciones relacionadas con los estados de excepción y, fue esta la disposición citada en el decreto municipal como sustento normativo de la medida.

[8] https://www.corteconstitucional.gov.co/micrositios/estado-de- emergencia/decretos.php

Así las cosas, se evidencia que al expedir el acto administrativo, el alcalde municipal se ciñó a las disposiciones legales citadas, sin desarrollar el decreto legislativo expedido en el estado de emergencia económica, razón por la cual no reúne este requisito de procedibilidad, lo que torna improcedente el medio de control inmediato de legalidad.

Así lo hizo ver parcialmente el Procurador Judicial 114 delegado ante este Despacho, quien en la oportunidad procesal prevista para emitir concepto, sostuvo:

> "*se declare la IMPROCEDENCIA del medio de control inmediato de legalidad con respecto de los artículos 2 al 10 del Decreto No. 039 del 22 de marzo de 2020, y se declare la nulidad del artículo 1 del mismo acto administrativo por medio del cual se declaró al urgencia manifiesta*",
> *(…)*

Sobre los artículos 2 al 10, señaló que:

> "*consagraron varias disposiciones orientadas a reglamentar o desarrollar ciertas actividades, todas ellas de carácter administrativo y de manejo del orden público, propias de las competencias atribuidas no solo en la Constitución Política, La ley 136 de 1994, la Ley 1801 de 2016 y los Decretos Administrativos Reglamentarios proferidos por el Gobierno Nacional, sin que se observe de sus fundamentos jurídicos, que el mismo haya sido el producto o desarrollo de los Decretos Legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante el Estados de Excepción."*

- En relación con el artículo 1º expresa, con fundamento en lo dispuesto en los Decretos 1082 de 2015, 440 de 2020 y la Directiva 16 del 2020 proferida por el Procurador General de la Nación, que:

- *"Si se observa la norma municipal objeto de estudio, se puede evidenciar que la urgencia manifiesta en materia contractual, se profirió en forma general y ambigua, es decir, se declaró una urgencia manifiesta general en la contratación sin tener en cuenta las previsiones establecidas en los artículos 2.2.1.2.1.4.1 y 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto 1082 de 2015, toda vez que el acto que declara la urgencia manifiesta se constituye en el acto administrativo de justificación, en el cual se debe indicar: el objeto del contrato, el presupuesto destinado para la contratación y las condiciones que exigirá al contratista y el lugar en el cual los interesados pueden consultar los estudios y documentos previos, requisitos todos estos que se obviaron en el decreto que declaró la urgencia manifiesta.*

  En este aspecto es clara la falta de motivación del Decreto, pues de la parte considerativa no se observa de forma concreta y clara los fundamentos que llevaron a la administración a declarar la urgencia manifiesta, ni cuál es el contrato que se requiere suscribir por esta vía, ni cual el presupuesto utilizado para tal contratación.

> *Así por ejemplo, si se observa detenidamente los considerandos del Decreto, no se observa ninguna clase de justificación, no hay claridad ni determinación del contrato que se ejecutará por la vía de la urgencia manifiesta, ni el presupuesto destinado."*

Si bien es cierto dicho concepto plantea la improcedencia parcial del control inmediato de legalidad del acto remitido, el Despacho considera que esta decisión debe extenderse a toda la medida adoptada de acuerdo con los planteamientos expuesto anteriormente.

4. Saneamiento

Sería del caso emitir sentencia de fondo, sino fuera porque se advierte que el acto remitido no reúne los requisitos de procedibilidad para ello y, por ende se impone efectuar el saneamiento previsto en el artículo 207 del CPACA.

Teniendo en cuenta que el control inmediato de legalidad tiene como finalidad declarar ajustado a derecho o anular el acto administrativo remitido y que la ausencia de un requisito de procedibilidad, tal como ocurre en este caso, impediría una decisión de fondo, es preciso efectuar saneamiento y declarar improcedente el medio de control mediante auto interlocutorio proferido por el ponente, pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 185 del CPACA, numeral 1 *"la sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los magistrados de la corporación y el fallo a la Sala Plena"*.

En este caso, no sería posible emitir pronunciamiento respecto a la legalidad del acto remitido; por tanto, para evitar una sentencia inhibitoria de única instancia, que además de no resolver de fondo el asunto, carece de recursos, considera el Despacho que debe ejercer la potestad-deber de saneamiento previsto en el artículo 207 del CPACA; solución que resulta garantista, si se tiene en cuenta que por tratarse de un asunto de única instancia que pone fin al trámite, la decisión a cargo de ponente admitiría recurso de súplica (artículo 246 íd.), mientras que la misma providencia adoptada por la Sala Plena dejaría en firme la decisión sin recurso alguno.

Es cierto que la valoración inicial de la actuación dio lugar a avocar conocimiento y que esta etapa se surtió conforme a la ley; sin embargo, un nuevo estudio del tema, enriquecido con el concepto del señor agente del Ministerio Público, permite arribar a la conclusión de que el acto remitido no desarrolla un decreto legislativo y, por tanto, tal como ya se anunció, se impone declarar improcedente el medio de control mediante decisión de Sala Unitaria.[9]

Esta decisión no hace tránsito a cosa juzgada ni impide que se ejerza control jurisdiccional del acto remitido a través de cualquiera de los medios de control que tiene previsto el ordenamiento jurídico para ello, esto es, a través de Nulidad, Nulidad y Restablecimiento del derecho o de las observaciones que formule el Gobernador del Departamento por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad.

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

RESUELVE

PRIMERO.- SANEAR lo actuado de conformidad con lo previsto en el artículo 207 del CPACA, tras concluir que no se reúnen los requisitos de procedibilidad para emitir decisión de fondo en el presente asunto.

SEGUNDO.- SE DECLARA IMPROCEDENTE EL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD del **Decreto 039 del 22 de marzo de 2020** "*POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA LA URGENCIA MANIFIESTA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN MATERIA DE ORDEN PUBLICO A CAUSA DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL COVID – 19 EN EL MUNICIPIO DE NUEVA CARAMANTA*", expedido por el Alcalde municipal.

[9] Acorde con la decisión mayoritaria adoptada en la sesión de Sala Plena del Tribunal Administrativo de Antioquia el 28 de mayo de 2020.

TERCERO.- NOTIFICAR personalmente al señor Procurador Judicial delegado ante el Tribunal y al **Municipio de Caramanta**, el contenido del presente auto.

CUARTO.- EJECUTORIADA ESTA PROVIDENCIA, archívese el expediente.

N O T I F I Q U E S E,

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
MAGISTRADA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY

4 DE JUNIO DE 2020

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR

SECRETARIA GENERAL