



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

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 081 DEL MUNICIPIO DE COPACABANA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00781 00
ASUNTO	SANEAMIENTO, CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD PROCEDIBILIDAD.
DECISIÓN	SE DECLARA IMPROCEDENTE EL MEDIO DE 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. 081 de 2020 expedido por el municipio de Copacabana. El auto anterior fue notificado personalmente al municipio que lo remitió 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 advierte que, en Sala Unitaria,¹ debe efectuarse el control de legalidad previsto en el artículo 207 del CPACA y 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:

¹ Acorde con la decisión mayoritaria adoptada en la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Antioquia el 28 de mayo de 2020.

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 081 DEL MUNICIPIO DE COPACABANA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00781 00

“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 cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.(Negrillas fuera del texto)

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 081 DEL MUNICIPIO DE COPACABANA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00781 00

La declaratoria del estado de excepción dota al poder ejecutivo de unos inusuales poderes para hacer frente a 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...”²

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

2. Requisitos de procedibilidad

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

- 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.*”

² C-802-02

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 081 DEL MUNICIPIO DE COPACABANA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00781 00

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 Corporación³, 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.”⁴

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

³ 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.

⁴ CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 8 ESPECIAL DE DECISIÓN C.P NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de abril de dos mil veinte (2020) Referencia: MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-01217-00

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 081 DEL MUNICIPIO DE COPACABANA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00781 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.”⁵

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**”*⁶

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

⁵ 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.
⁶ 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

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 081 DEL MUNICIPIO DE COPACABANA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00781 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.⁷

El Consejo de Estado⁸ ha señalado las características de los decretos legislativos, 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, sin que ello incluya otros decretos de diversa naturaleza que se expidan para conjurar las causas del estado de excepción y que no tendrán carácter de ley sino de actos administrativos.

⁷ C-802-02

⁸ 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

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 081 DEL MUNICIPIO DE COPACABANA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00781 00

3. Caso concreto

3.1.- Acto administrativo remitido para control

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

**“DECRETO No. 081
25 de marzo de 2020**

“POR MEDIO DEL CUAL SE ATIENDEN RECOMENDACIONES DEL MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA, SE ACTUALIZA, AGREGAN NUMERALES 7, 9 Y 10 DEL DECRETO 457 DE 2020 ACORDE CON LAS DISPOSICIONES DEL ORDEN NACIONAL Y DEPARTAMENTAL EN EL MARCO DE LA CUARENTENA POR LA VIDA Y DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE CORONAVIRUS COVID-19 Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PUBLICO EN EL MUNICIPIO DE COPACABANA-ANTIOQUIA

EL ALCALDE MUNICIPAL DE COPACABANA

En uso de sus facultades legales y en especial las conferidas en los artículos 315, 296 y 2 de la Constitución Política de 1991, leyes 136 de 1994, 1551 de 2012, 1801 de 2016, decretos 418, 420, 457,460 de marzo de 2020 expedidos por el Gobierno Nacional, los decretos departamentales 2020070001025, 2020070001026 2020070001030 y 2020070001031 de 2020 y los decretos municipales 066,71, 071, 071A, 072, 077, 080 de 2020

CONSIDERANDO

- 1. Que el artículo segundo de la Constitución Política, ordena que** “Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares”.
- 2. Que el artículo 296 de la Constitución Política, establece:** “artículo 96: para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores, las actas y ordenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes”
- 3. Que el artículo 315 de la citada norma Constitucional, se refiere a las atribuciones de los alcaldes y entre ellas se cifra la obligación de cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los Decretos del Gobierno, las Ordenanzas, y los Acuerdos e igualmente dirigir la acción Administrativa del Municipio, asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.**
- 4. Que, de conformidad con el artículo primero de la Constitución Política, se tiene que Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República Unitaria, con autonomía de sus entidades Territoriales y fundadas entre otros en la solidaridad de las personas y en la prevalencia del interés General.**

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 081 DEL MUNICIPIO DE COPACABANA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00781 00

5. **Que el artículo 14 de la ley 1801 de 2016 establece:** “Artículo 14 *PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA, SEGURIDAD Y CALAMIDAD.* Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer de acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que pueden 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”.

PARÁGRAFO: Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en la ley 9 de 1979, la ley 65 de 1993, la ley 1523 de 2012 frente a la condición de los mandatarios como cabeza de los Consejos de Gestión de Riesgo de Desastre y las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, con respecto a las facultades para declarar la emergencia sanitaria”.

6. **Que el artículo 202, referido a la competencia extraordinaria de la policía de los Gobernadores y los Alcaldes indica que:** “ante situaciones de emergencia y calamidad, ante las situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastre, 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”.

- a. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.
- b. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar el servicio educativo.
- c. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que pueden ocasionarse.
- d. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.
- e. Ordenar las medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de la influencia incluida las de tránsito por predios privados.
- f. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan
- g. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.
- h. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes. y la prestación de servicios médicos, clínicos y hospitalarios.
- i. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 081 DEL MUNICIPIO DE COPACABANA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00781 00

- j. *Presentar ante el consejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecido en la legislación nacional.*
 - k. *Coordinar con las autoridades de nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas y el establecimiento de los puestos de mando unificado.*
 - l. *Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.*
7. **Que los artículo 204 y 205 de la ley 1801, establece: “Artículo 204:”** Alcalde Distrital o Municipal: El alcalde es la primera autoridad de Policía del Distrito o Municipio, en tal condición, le corresponde garantizar la convivencia y la seguridad en su jurisdicción. La policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto de su respectivo comandante.

Artículo 205: “Atribuciones del Alcalde: “Corresponde al alcalde:

- 1. *Dirigir y coordinar las autoridades de policía en el municipio o Distrito.*
- 2. *Ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, así como el cumplimiento de los deberes de conformidad con la Constitución, la ley y las ordenanzas.*
- 3. *Velar por la aplicación de las normas de policía en el municipio y por la pronta ejecución de las órdenes y las medidas correctivas que se impongan.*
- 4. *Elaborar e implementar el Plan integral de seguridad y Convivencia ciudadana, dentro de los seis (6) meses del primer año de Gobierno, en el marco de las políticas que para tal efecto establezca el gobierno nacional, y el plan de desarrollo territorial.*
- 5. *Crear el fondo territorial de Seguridad y convivencia, de conformidad con las disposiciones que sobre la materia establezca el gobierno nacional.*
- 6. *Coordinar y articular con todas las autoridades y organizaciones sociales, económicas y comunitarias, las políticas y las actividades para la convivencia.*
- 7. *Resolver los impedimentos y recusaciones de las autoridades de Policía de primera instancia.*
- 8. *Resolver el recurso de apelación en el procedimiento verbal abreviado, cuando no exista autoridad especial de policía en el municipio o distrito a quien se le haya atribuido en relación con las medidas correctivas que aplican los inspectores de policía rurales y urbanos o corregidores, en primera instancia.*
- 9. *Autorizar directamente o a través de su delegado, la realización de juegos, rifas y espectáculos.*
- 10. *Suspender directamente o a través de su delegado, la realización de juegos o rifas, espectáculos que involucren aglomeraciones de público complejas cuando haya lugar a ello.*
- 11. *Imponer la medida de suspensión de actividad que involucre aglomeración de público compleja.*
- 12. *Establecer con el apoyo del Gobierno nacional, centros especiales o mecanismos de atención y protección de personas trasladadas o conducidas por el personal uniformado de la policía, coordinar y desarrollar programas pedagógicos para la convivencia, de conformidad con los lineamientos que para tal efecto establezca el Gobierno nacional.*

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 081 DEL MUNICIPIO DE COPACABANA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00781 00

13. Tener la planta de personal de la Administración distrital o municipal los cargos de inspectores y corregidores de Policía necesarios para la aplicación de este código.
 14. Resolver el recurso de apelación de las decisiones tomadas por las autoridades de Policía en primera instancia cuando procedan, siempre que no sea de competencia de las autoridades especiales de policía.
 15. Conocer los asuntos a él atribuidos en el código y en la ley, las ordenanzas y los acuerdos.
 16. Ejecutar las instrucciones del presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.
 17. Conocer en única instancia de los procesos de restitución de Playa y terrenos de baja mar... ”.
8. **Que mediante Decreto 457 de 2020 se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público y concomitante con el decreto 418 del 18 de marzo de 2020 en su artículo 3 que indica:** “Artículo 3: informe de las medidas y órdenes en materia de orden público emitidas por alcaldes y gobernadores: las instrucciones, actos y órdenes que emitan los gobernadores y alcaldes municipales y distritales en materia de orden público, con relación a la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, deberán ser comunicados de manera inmediata al Ministerio del Interior”.
9. Que habiéndose comunicado el día 24 de marzo de 2020 el decreto 072 del 19 de marzo de 2020 al Ministerio de Interior y Justicia, advirtió la necesidad de agregar los numerales 7, 9 y 10 del decreto 457 de 2020.
10. Que el Ministerio de Interior y Justicia al revisar el decreto 072 de marzo de 2020 por medio delo cual se dictan normas para la prevención y contención del COVID-19 indica que no se debe exonerar a los establecimientos hoteleros.
11. Que en mérito de lo expuesto se,

DECRETA

ARTICULO PRIMERO: ADICIÓN **SE** de manera integral para el municipio de Copacabana-Antioquia las medidas contenidas en el decreto Nacional 457 de marzo 22 de 2020 en el artículo 3 referido a las garantías para la medida de aislamiento preventivo obligatorio, los numerales 7, 9, y 10, así:

“Artículo 3: Garantía 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, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:

.....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 que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud;

9. Los servicios funerarios, entierros y cremaciones,
10. La cadena de distribución, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: i) insumos para producir bienes de primera necesidad

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 081 DEL MUNICIPIO DE COPACABANA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00781 00

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 atener la emergencia sanitaria así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.

ARTÍCULO SEGUNDO: DERÓGUESE de manera integral el parágrafo segundo del artículo 5 del decreto 072 de 2020 expedido por el municipio de Copacabana, Por medio del cual se dictan normas para la prevención y contención del COVID-19 relacionadas con la preservación de la salud pública y conservación del orden público en el municipio de Copacabana-Antioquia.

ARTICULO TERCERO: COMUNÍQUESE al Ministerio del Interior para su conocimiento y fines pertinentes.

ARTICULO CUARTO: El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y deja suspendido las disposiciones que le sean contrarias.

Dado en Copacabana el día VEINTICINO (25) de Marzo de 2020...”

3.2.- Requisitos de procedibilidad del Decreto 081 de 2020.

Revisado el Decreto 081 del 25 de marzo de 2020 expedido por el municipio de Copacabana, se advierte que cumple con los siguientes requisitos de procedibilidad:

- Es un acto administrativo de carácter general dirigido a los habitantes del Municipio de Copacabana – Antioquia.
- Adopta medidas 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 adiciona medidas de aislamiento obligatorio, incluyendo tres grupos de actividades y cita el siguiente sustento normativo:

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 081 DEL MUNICIPIO DE COPACABANA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00781 00

- Constitución Política, Arts. 2, 296 y 315 núm. 2.
- Ley 136 de 1994
- Ley 1551 de 2012
- Ley 1801 de 2016, artículos 14, 202, 204 y 205
- Decretos Departamentales 2020070001025, 2020070001026, 2020070001030 y 2020070001031 del 12 de 2020
- Decretos municipales 066, 071, 071A, 072, 077 y 080 de 2020.

Se deduce entonces que las medidas adoptadas en el decreto municipal corresponden al ejercicio de facultades ordinarias previamente consagradas en la Constitución Política y la ley, las cuales establecen expresamente en cabeza de los Alcaldes, en calidad de representantes legales de los municipios y como autoridades de policía, la competencia relacionada con el manejo del orden público.

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

- Decreto 418 del 18 marzo de 2020 *“Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”*
- Decreto 420 del 18 marzo de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”*
- Decreto 457 del 22 marzo de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.”,*

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,

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 081 DEL MUNICIPIO DE COPACABANA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00781 00

razón por la cual la Corte Constitucional no asumió su conocimiento para control inmediato de constitucionalidad.⁹

Finalmente se advierte que aunque el acto remitido por el municipio de Copacabana cita el Decreto Legislativo No. 460 del 22 marzo de 2020, “*Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarias de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”, no lo desarrolla materialmente (ni en los considerandos ni en la parte resolutive); es decir, que por este aspecto tampoco resulta procedente el medio de control inmediato de legalidad.

En síntesis, las fuentes normativas invocadas en el Decreto No 081 del municipio de Copacabana, son decretos ordinarios expedidos con fundamento en la emergencia sanitaria decretada por el Ministro de Salud y Protección Social mucho antes de que el Presidente de la República declarara el estado de excepción y, si bien es cierto que ambas instituciones jurídicas están orientadas a conjurar la crisis que se presenta con la aparición del virus Covid19, tienen regulación y finalidades diversas.

A la misma conclusión llegó el Agente del Ministerio Público que al emitir concepto, solicitó que se “*declare IMPROCEDENTE el medio de control inmediato de legalidad del Decreto objeto de estudio por no haber sido el mismo producto o desarrollo de un Decreto Legislativo.*”.

Expresa que:

“El Decreto objeto de estudio consagró disposiciones a reglamentar o desarrollar ciertas actividades, todas ellas de carácter administrativo y del manejo del orden público, propias del ejercicio de poder de policía y de las competencias atribuidas no sólo en la Constitución Política, sino también en 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 Decretos Legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante el Estado de Excepción.

En esta medida la norma municipal bajo estudio no sería objeto del Control Inmediato de Legalidad de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994(...)

⁹ <https://www.corteconstitucional.gov.co/micrositios/estado-de-emergencia/decretos.php>

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 081 DEL MUNICIPIO DE COPACABANA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00781 00

...una consideración distinta sería desconocer el principio de legalidad propio de Estado Social de Derecho, en el cual es la Ley la que fija el marco de competencias y atribuciones propias de las autoridades administrativas y judiciales, no pudiendo estos últimos atribuirse competencias que no han sido fijadas en la Ley.”

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

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 081 DEL MUNICIPIO DE COPACABANA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00781 00

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.¹⁰

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 081 del 25 de marzo de 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL SE ATIENDEN RECOMENDACIONES DEL MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA, SE ACTUALIZA, AGREGAN NUMERALES 7, 9 Y 10 DEL DECRETO 457 DE 2020 ACORDE CON LAS DISPOSICIONES DEL ORDEN NACIONAL Y DEPARTAMENTAL EN EL MARCO DE LA CUARENTENA POR LA VIDA Y DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE CORONAVIRUS COVID-19 Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PUBLICO EN EL MUNICIPIO DE COPACABANA-ANTIOQUIA”*, las razones expuestas en la parte motiva.

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

¹⁰ Acorde con la decisión mayoritaria adoptada en la sesión de Sala Plena del Tribunal Administrativo de Antioquia el 28 de mayo de 2020.

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 081 DEL MUNICIPIO DE COPACABANA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00781 00

CUARTO.- EJECUTORIADA ESTA PROVIDENCIA, archívese el expediente.

Discutido y aprobado en Sala de la fecha.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.

NOTIFIQUESE,


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


SECRETARÍA GENERAL