



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

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 071 DEL MUNICIPIO DE PUERTO NARE
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00807 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. 071 de 2020 expedido por el municipio de Puerto Nare. 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 Unitaria¹, 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. 071 DEL MUNICIPIO DE PUERTO NARE
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00807 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. 071 DEL MUNICIPIO DE PUERTO NARE
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00807 00

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...”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. 071 DEL MUNICIPIO DE PUERTO NARE
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00807 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. 071 DEL MUNICIPIO DE PUERTO NARE
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00807 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. 071 DEL MUNICIPIO DE PUERTO NARE
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00807 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

Acorde con lo expuesto, es claro que los decretos legislativos deben reunir unas características especiales que los identifican y que el Consejo de Estado⁸ ha consignado en el siguiente cuadro:

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS	CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS DE
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

⁷ C-802-02

⁸ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá, D. C., quince (15) de abril de dos mil veinte (2020) Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 071 DEL MUNICIPIO DE PUERTO NARE
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00807 00

causas del estado de excepción y que no tendrán carácter de ley sino de actos administrativos.

3.- Caso concreto

3.1.- Acto administrativo remitido para control

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

DECRETO No. 071
(19 de Marzo de 2020)

“POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDEN NORMAS EN MATERIA DE ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE PUERTO NARE – ANTIOQUIA, EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE COVID-19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE PUERTO NARE, ANTIOQUIA

En ejercicio de sus atribuciones Constitucionales y Legales, en especial de las conferidas en los artículos 311 y 315 de la Constitución Política de Colombia, Ley 9ª de 1.979, el artículo 44 de la Ley 715 de 2001, el Decreto 418 de 2020, y

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con el artículo 2º de la Constitución Política, son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Que en concordancia con inciso 2º del artículo 2º de la Carta Política las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Que los artículos 44 y 45 superiores consagran que son derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, y el Estado tiene la obligación de asistir y protegerlos para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos.

Que de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 95 de la Constitución Política, toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad, y obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.

Que ante la identificación del nuevo Coronavirus (COVID-19) desde el pasado 7 de enero, se declaró este brote como Emergencia de Salud Pública de Importancia

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 071 DEL MUNICIPIO DE PUERTO NARE
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00807 00

Internacional (ESPII) por parte de la Organización Mundial de la Salud.

Que la Organización Mundial de la - OMS, declaró 11 marzo del presente año, como pandemia el coronavirus COVID-1 esencialmente por velocidad de su propagación, instando a los Estados a tomar acciones y decididas para identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas con el fin de en la mitigación del contagio.

*Que con el fin de contrarrestar la propagación del COVID-19, el Ministerio de Salud y Protección Social mediante **Resolución 380 del 10 de Marzo de 2020** adoptó medidas preventivas, sanitarias, aislamiento y cuarentena a razón de la Enfermedad nuevo Coronavirus (COVID-19).*

*Que el Ministerio de Salud y Protección Social a través de la **Resolución 385 del 12 de Marzo de 2020** declaró la **Emergencia Sanitaria** por causa de la presencia del Coronavirus COVID-19 en territorio Nacional, y se adoptan medidas para hacer frente al virus de Obligatorio cumplimiento.*

*Que el Ministerio de Salud y Protección Social emitió la **Resolución 0408 del 15 de marzo de 2020** "Por la cual se adoptan medidas preventivas para el control sanitario de pasajeros provenientes del extranjero, por vía aérea, a causa del nuevo Coronavirus, COVID-19"*

*Que mediante el **Decreto 402 del 13 de marzo de 2020**, "Por medio del cual se adoptan medidas para la conservación del orden público", se ordenó el cierre de los pasos terrestres y fluviales autorizados de frontera con la República Bolivariana de Venezuela a partir de las 5:00 a.m. horas del 14 de marzo de 2020 hasta el 30 de mayo de 2020.*

*Que a través del **Decreto 412 del 16 de marzo de 2020**, "Por el cual se dictan normas para la conservación del orden público, la salud pública y se dictan otras disposiciones", se ordenó cerrar de los pasos marítimos, terrestres y fluviales de frontera con la República de Panamá, República del Ecuador, República del Perú y la República Federativa de Brasil a partir de la 00:00 horas del 17 de marzo de 2020 hasta el 30 de mayo de 2020.*

*Que el Gobierno Nacional mediante **Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, Declaró** 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.*

*Que en concordancia con lo anterior, la Gobernación de Antioquia por medio de Decreto Departamental 2020070000967 del 12 de Marzo de 2020 declaró la **Emergencia Sanitaria en Salud** en el Departamento de Antioquia y dictó disposiciones de Obligatorio Cumplimiento.*

*Que el **numeral 4 del artículo 189 la Constitución Política**, dispone que corresponde al Presidente de la República como Jefe de del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, conservar en todo el territorio orden público y restablecerlo donde fuere turbado.*

*Que de conformidad con el **artículo 296 de la Constitución Política**, para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.*

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 071 DEL MUNICIPIO DE PUERTO NARE
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00807 00

Que en éste entendido, el Gobierno Nacional expidió el **Decreto No. 418 del 18 de marzo de 2020**, “Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público” en el que dispuso que la dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar propagación del COVID-19 en el territorio y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará en cabeza presidente de la República.

Que el artículo 2° **del Decreto No. 418 del 18 de marzo de 2020 estableció** que las instrucciones, actos y órdenes del Presidente de la República en materia de orden público, en el marco emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID• 19, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes.

Que de igual manera el artículo 2° del Decreto citado dispuso que las instrucciones, los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarían de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.

Que las disposiciones para el manejo del orden público expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, deberán ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República. Asimismo, las instrucciones, actos y órdenes emitidas por gobernadores, alcaldes distritales y municipales, deberán ser coordinados previamente con la fuerza pública en la respectiva jurisdicción.

Que el artículo **14 de la Ley 1801 de 2016** establece 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.

Que con el propósito de garantizar el acceso y abastecimiento de la población a bienes y servicios de primera necesidad se debe garantizar la disponibilidad y suficiencia de aquellos que por su misma naturaleza no deben interrumpirse pues afectarían la salud y supervivencia de los ciudadanos.

Que dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos y de otros artículos de primera necesidad que garanticen el ejercicio de derechos fundamentales, se hace necesario señalar las siguientes instrucciones a los alcaldes y gobernadores.

Que el Gobierno Nacional mediante **Decreto No. 420 del 18 de marzo de 2020** estableció instrucciones que deben ser tenidas en cuenta por los alcaldes y gobernadores en el ejercicio de sus funciones en materia de orden público en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, al decretar medidas sobre el particular.

Que teniendo en cuenta lo anterior, se hace necesario ajustar las disposiciones expedidas por el Alcalde Municipal de Puerto Nare – Antioquia, en materia de orden público, en el marco emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID• 19, con la normativa órdenes y directrices definidas y establecidas por el Gobernador de Antioquia y el Presidente de la República.

En mérito de lo expuesto, y demás normatividad legal vigente, el Alcalde del Municipio de Puerto Nare.

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 071 DEL MUNICIPIO DE PUERTO NARE
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00807 00

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO. Prohibir el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, en toda la jurisdicción del Municipio de Puerto Nare – Antioquia, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta las 6:00 a.m. del día sábado 30 de mayo de 2020.

PARÁGRAFO 1°. De conformidad con lo preceptuado en el artículo 2° del Decreto No. 420 del 18 de marzo de 2020, no queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes en el Municipio de Puerto Nare – Antioquia.

ARTÍCULO SEGUNDO. Prohibir las reuniones y aglomeraciones de más de cincuenta (50) personas, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta el día sábado 30 de mayo de 2020.

ARTÍCULO TERCERO. Ordenar el toque de queda para los niños, niñas y adolescentes del Municipio de Puerto Nare – Antioquia y cada una de sus veredas y corregimientos, desde las 10:00 PM hasta las 06:00 AM y a partir de la expedición del presente decreto y hasta el 20 de abril de 2020.

ARTÍCULO CUARTO. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

PARÁGRAFO 1°. El presente acto administrativo estará sujeto a las modificaciones que establezcan el Gobierno Nacional y Departamental.

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Puerto Nare, Ant. 19 de Marzo de 2020.

3.2.- Requisitos de procedibilidad del Decreto 071 de 2020.

Revisado el Decreto 071 del 19 de marzo de 2020 expedido por el municipio de Puerto Nare, se advierte que cumple con los siguientes requisitos de procedibilidad:

- Es un acto administrativo de carácter general dirigido a los habitantes de Puerto Nare – 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.

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 071 DEL MUNICIPIO DE PUERTO NARE
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00807 00

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 cita el siguiente sustento normativo:

- Constitución Política, Arts. 2, 44, 45, 49, 95, 189 núm. 4, 296, 311 y 315.
- Decreto Departamental 2020070000967 de 2020.
- Ley 1801 de 2016, artículo 14
- Ley 9ª de 1979.
- Ley 715 de 2001 artículo 44.
- Resoluciones 380, 385 y 408 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social.

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:

- Los Decretos 402 del 13 de marzo de 2020 *"Por el cual se adoptan medidas para la conservación del orden público"* y Decreto 412 del 16 de marzo de 2020 *"Por el cual se dictan normas para la conservación del orden público, la salud pública y se dictan otras disposiciones"*, expedidos con anterioridad a la declaratoria de Estado de Excepción, por lo que su mención no hace procedente el Control inmediato de legalidad, ya que no cumple con uno de los requisitos consagrados en la ley.
- El **Decreto 417 del 2020**, *"Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional"*, que como se

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 071 DEL MUNICIPIO DE PUERTO NARE
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00807 00

dijo en las consideraciones anteriores, su citación no habilita el medio de control en comento.

- 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.⁹

En síntesis, las fuentes normativas invocadas en el Decreto No 071 del municipio de Puerta Nare, 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:

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

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 071 DEL MUNICIPIO DE PUERTO NARE
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00807 00

“El Decreto objeto de estudio consagró disposiciones orientadas a reglamentar actividades de carácter administrativo y del manejo del orden público, propias del ejercicio del poder de policía y de las competencias atribuidas no solo 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 los 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(...)

...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.),

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 071 DEL MUNICIPIO DE PUERTO NARE
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00807 00

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.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 071 del 19 de marzo de 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDEN NORMAS EN MATERIA DE ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE PUERTO NARE – ANTIOQUIA, EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE COVID-19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, las razones expuestas en la parte motiva.

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. 071 DEL MUNICIPIO DE PUERTO NARE
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00807 00

SEGUNDO. Notifíquese la presente decisión al Municipio de Puerto Nare y al Procurador Judicial delegado ante el Tribunal.

CUARTO.- EJECUTORIADA ESTA PROVIDENCIA, archívese el expediente.

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