



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
SALA QUINTA MIXTA

Magistrado Ponente: DANIEL MONTERO BETANCUR

Medellín, cuatro (4) de junio de dos mil veinte (2020).

Radicado	05001 23 33 000 2020 01099 00
Naturaleza	Control inmediato de legalidad Decreto 396, de 22 de marzo de 2020, <i>"Por medio del cual se amplían en el tiempo las medidas especiales adoptadas en el municipio de Medellín en el marco de la 'cuarentena por la vida' así como los permisos especiales para aprovisionamiento de elementos alimentarios, farmacéuticos, entre otros"</i> .
Autoridad que profirió la medida	Alcalde de Medellín (Antioquia)
Asunto	Deja sin efectos auto que avocó conocimiento del control inmediato de legalidad

Encontrándose el proceso de la referencia al despacho para elaborar el respectivo proyecto de sentencia, se advierte que el acto administrativo de la referencia no es susceptible del control inmediato de legalidad que contemplan los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011.

I.- Antecedentes.-

1.- Medida objeto del control.-

Se transcribe textual el texto de la medida objeto de control, incluso con fallas de mecanografía:

**"DECRETO 0396 DE 2020
"(Marzo 22)**

"POR MEDIO DEL CUAL SE AMPLIAN EN EL TIEMPO LAS MEDIDAS ESPECIALES ADOPTADAS EN EL MUNICIPIO DE MEDELLÍN EN EL MARCO DE LA 'CUARENTENA POR LA VIDA' ASÍ COMO LOS PERMISOS ESPECIALES PARA APROVISIONAMIENTO DE ELEMENTOS ALIMENTARIOS, FARMACÉUTICOS, ENTRE OTROS

Radicado 05001 23 33 **000 2020 01099 00**

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 396, de 22 de marzo de 2020, *"Por medio del cual se amplían en el tiempo las medidas especiales adoptadas en el municipio de Medellín en el marco de la 'cuarentena por la vida' así como los permisos especiales para aprovisionamiento de elementos alimentarios, farmacéuticos, entre otros"*.

"EL ALCALDE DE MEDELLÍN

"En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por los artículos 2, 49, 209, 213 y 315 Numeral 3o de la Constitución Política, el Artículo 44 de la Ley 715 de 2001, los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, Ley 9º de 1979, el Decreto 780 de 2016, las resoluciones 0380 y 385 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, la circular 0018 de 2020, el Decreto 2020070000967 del 12 de marzo de 2020 de la Gobernación de Antioquia, el Decreto Departamental 2020070000984 del 13 de marzo de 2020, el Decreto Municipal 0373 de marzo 16 de 2020 y el Decreto Departamental 20200700001025 del 19 de marzo de 2020.

"CONSIDERANDO

"Que de conformidad con el artículo 2º de la Constitución Política, las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.

"Que el artículo 49 de la Carta Política establece que la *'atención de la salud y el saneamiento ambiental, son servicios a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud'*.

"Que el Artículo 113 de la Constitución Política dispone que los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines, siendo un deber de esta administración coordinar esfuerzos con entidades del orden nacional y departamental, buscando como objetivo común la protección a la salud, integridad física y derecho a la vida de los habitantes del territorio.

"Que la Constitución Política en su artículo 209 establece que la *'función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones'*.

"Que de conformidad con el Artículo 315 de la Constitución Política es atribución del Alcalde dirigir la acción administrativa del municipio, asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo, entre otras.

"Que el Artículo 44 de la Ley 715 de 2001 establece que corresponde a los municipios dirigir y coordinar el sector salud en el ámbito de su jurisdicción, en virtud de lo cual debe ejercer vigilancia y control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud.

"Que el Artículo 2.8.8.1.1.10 del Decreto 780 de 2016 prescribe que son Funciones de las Direcciones Municipales de Salud, entre otras:

"a) Desarrollar los procesos básicos de vigilancia de su competencia, de acuerdo con lo previsto en la Ley 715 de 2001.

"c) Organizar y coordinar la red de vigilancia en salud pública de su jurisdicción de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social.

"e) Realizar la gestión interinstitucional e intersectorial para la implementación y desarrollo de acciones de vigilancia y garantizar el flujo continuo de información de interés en salud pública requerida por el Sistema de Vigilancia en Salud Pública en su jurisdicción, conforme a sus competencias.

Radicado 05001 23 33 **000 2020 01099 00**

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 396, de 22 de marzo de 2020, *"Por medio del cual se amplían en el tiempo las medidas especiales adoptadas en el municipio de Medellín en el marco de la 'cuarentena por la vida' así como los permisos especiales para aprovisionamiento de elementos alimentarios, farmacéuticos, entre otros"*.

"f) Organizar la comunidad para lograr la participación de la misma en la realización de actividades propias de la vigilancia en salud pública.

"g) Realizar la búsqueda activa de casos y contactos para los eventos que así lo requieran e investigar los brotes o epidemias que se presenten en su área de influencia.

"Que la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, en su artículo 14 concede poder extraordinario a los alcaldes para prevención del riesgo o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad, en virtud de lo cual, podrán disponer acciones transitorias de Policía, 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 el artículo 15 de la ley 1801 de 2016, señala que las acciones transitorias de Policía señaladas en el artículo anterior, sólo regirán mientras dure la situación de desastre o emergencia. La autoridad que las ejerza dará cuenta inmediata de las medidas que hubiere adoptado al Concejo Municipal, en sus inmediatas sesiones, según corresponda.

"Que el Artículo 202 de la misma codificación, contempla una competencia extraordinaria de Policía de los alcaldes, 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.

"Que la Organización Mundial de Salud inicialmente comunicó la ocurrencia de casos de Infección Respiratoria Aguda Grave (IRAG), causada por un nuevo coronavirus (SARS-CoV-2) en Wuhan (China) y posteriormente generó alerta mundial, informando que es inminente la propagación del virus en todo el mundo.

"Que mediante la Resolución 0000380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó medidas preventivas sanitarias en el país, con el objeto de prevenir y controlar la propagación de la epidemia del coronavirus COVID-19.

"Que el 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud, categorizó el COVID-9 como una pandemia y lo clasificó como una emergencia de salud pública de interés internacional, lo que impone a las diferentes autoridades el deber de actuar de manera contundente para evitar la propagación del virus.

"Que el Gobierno Nacional, mediante Resolución 0385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, y adoptó medidas para hacer frente al virus.

"Que el Instituto Nacional de Salud de Colombia (INS) ha establecido acciones que buscan dar respuesta inmediata ante el ingreso de casos importados de Coronavirus al país; con lo cual el Laboratorio Departamental de Salud Pública de Antioquia, ha sido delegado desde el Instituto Nacional de Salud, como centro colaborador para la realización de la prueba de identificación del nuevo coronavirus COVID-19 y atender los casos sospechosos en Antioquia y el Norte del país.

"Que la Secretaría seccional de Salud y Protección Social de Antioquia, mediante circular K202000990000135 del 9 de marzo de 2020, declaró la ALERTA AMARILLA EN LA RED HOSPITALARIA y hasta nueva orden, en tanto se mantenga la fase de contención y mitigación, para las instituciones prestadoras de servicios de salud privadas y públicas del nivel I, II Y III de complejidad de todo el departamento, con el propósito de garantizar una adecuada prestación de los servicios de salud, con motivo de la situación de emergencia generada con el COVID -19.

Radicado 05001 23 33 **000 2020 01099 00**
Naturaleza Control inmediato de legalidad
Decreto 396, de 22 de marzo de 2020, *"Por medio del cual se amplían en el tiempo las medidas especiales adoptadas en el municipio de Medellín en el marco de la 'cuarentena por la vida' así como los permisos especiales para aprovisionamiento de elementos alimentarios, farmacéuticos, entre otros"*.

"Que en los últimos días la Secretaría de Salud del Municipio de Medellín, en ejercicio de sus competencias sobre la vigilancia de la salud pública, ha identificado casos de Coronavirus SARS-CoV-2, importados a la ciudad de Medellín por personas que ingresaron del exterior del país.

"Que mediante el Decreto Departamental 20200070000967 del 12 de marzo de 2020, la Gobernación de Antioquia declaró la *Emergencia Sanitaria en Salud en toda la jurisdicción territorial del Departamento de Antioquia*.

"Que mediante el Decreto Municipal 0364 de 13 de marzo de 2020 se adoptaron medidas de contención y prevención específicas para la ciudad de Medellín por causa del COVID-19, en el marco de las normas nacionales y departamentales de la declaratoria de emergencia de la Gobernación de Antioquia.

"Que mediante el Decreto Departamental 2020070000984 del 13 de marzo de la Gobernación de Antioquia declaró la calamidad pública en el Departamento de Antioquia.

"Que mediante Decreto Municipal 0373 de marzo 16 de 2020, el Municipio de Medellín declaró calamidad pública en la ciudad de Medellín.

"Que debido a la evolución de la situación de calamidad y en aras de mitigar la propagación del virus, la Gobernación de Antioquia mediante Decreto Departamental 20200700001025 del 19 de marzo de 2020 decretó la CUARENTENA POR LA VIDA en el Departamento de Antioquia desde las siete de la noche (7:00 pm) del viernes 20 de marzo de 2020 hasta las tres de la mañana (3:00 am) del martes 24 de marzo de 2020.

"Que de conformidad a lo dispuesto, el Municipio de Medellín se acoge a la medida de CUARENTENA POR LA VIDA con el fin de prevenir y mitigar la propagación del COVID-19, norma que establece la facultad en cabeza de los alcaldes Municipales de establecer excepciones y permisos especiales en el marco del riesgo y necesidad de cada territorio.

"Que el Presidente de la República Ivan Duque Marquez, en alocución a los Colombianos, señaló la necesidad de decretar aislamiento preventivo durante 19 días, iniciando el martes 24 de marzo y hasta el 13 de abril de 2020.

"Por lo anteriormente expuesto,

"DECRETA

"ARTÍCULO PRIMERO. Ampliar las medidas, restricciones y permisos especiales adoptados mediante decretos 0392 del 20 de marzo de 2020 y 40000395 del 21 de marzo de 2020 hasta el día martes 24 de marzo a las 11:59 p.m., esto con la finalidad de no romper el efecto positivo del aislamiento en el marco de la cuarentena por la vida.

"PARÁGRAFO 1: En caso de que las medidas, restricciones y permisos especiales sean compatibles con la normatividad que expida la nación en el marco del aislamiento obligatorio preventivo, la vigencia continuará por el periodo de aislamiento ordenado por la Presidencia de la Republica.

"ARTÍCULO SEGUNDO: Las personas que no acaten las restricciones serán sometidas a las sanciones administrativas, pecuniarias y penales a que haya lugar.

"ARTÍCULO TERCERO: El presente decreto rige a partir de su publicación.

Radicado 05001 23 33 **000 2020 01099 00**

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 396, de 22 de marzo de 2020, *"Por medio del cual se amplían en el tiempo las medidas especiales adoptadas en el municipio de Medellín en el marco de la 'cuarentena por la vida' así como los permisos especiales para aprovisionamiento de elementos alimentarios, farmacéuticos, entre otros"*.

"COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

(Hay firma)

"DANIEL QUINTERO CALLE

"Alcalde de Medellín".

2.- Actuación procesal surtida.-

El magistrado sustanciador, mediante auto de 24 de abril de 2020, avocó el conocimiento del asunto, ordenó darle al proceso el trámite dispuesto en el artículo 185 del CPACA, ordenó remitir al tribunal la totalidad de los antecedentes administrativos del acto objeto del control, ordenó efectuar los avisos y notificaciones contemplados en el ordenamiento jurídico y dispuso dar traslado al procurador al vencimiento de los 10 días de la publicación del aviso.

Durante el término de publicación del aviso, no se recibieron intervenciones de la ciudadanía.

El **alcalde de Medellín**, por conducto de apoderada judicial, defendió la legalidad el decreto 396 de 2020, el cual, dice, se expidió en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Ministro de Salud y Protección Social mediante la resolución 385, de 12 de marzo de 2020, acto que ordenó a *"jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces a adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID – 19. Deberá impulsarse al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo"*, considerando que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud categorizó el COVID – 19 como una pandemia y la clasificó como una emergencia de salud pública de interés internacional.

Refiere que el municipio de Medellín para la expedición del mencionado acto administrativo tuvo en cuenta, además del documento antes citado, la Circular K202000990000135, de 9 de marzo de 2020, por la cual la Secretaría Seccional de Salud y Protección Social de Antioquia declaró la alerta amarilla en la Red Hospitalaria, con el fin de garantizar la adecuada prestación de servicios de salud con motivo de la situación de emergencia derivada del COVID – 19, la resolución

Radicado 05001 23 33 **000 2020 01099 00**

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 396, de 22 de marzo de 2020, *"Por medio del cual se amplían en el tiempo las medidas especiales adoptadas en el municipio de Medellín en el marco de la 'cuarentena por la vida' así como los permisos especiales para aprovisionamiento de elementos alimentarios, farmacéuticos, entre otros"*.

380, de 10 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la cual se adoptaron medidas preventivas sanitarias para prevenir y controlar la epidemia del COVID – 19 en nuestro país, el decreto 20200070000967, de 12 de marzo de 2020, por el cual se declaró en el departamento de Antioquia el estado de emergencia sanitaria en salud; el decreto municipal 364, de 13 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se adoptan medidas de prevención y contención específicas para la ciudad de Medellín por causa del Coronavirus COVID – 19, en marco de las normas nacionales y la declaratoria de emergencia de la Gobernación de Antioquia"*, el decreto municipal 373, de 16 de marzo de 2020, por el cual se declaró calamidad pública en el Municipio de Medellín, entre otros actos administrativos.

Igualmente, precisó que con la expedición del decreto 396, de 22 de marzo de 2020, se pretendió dar continuidad a las disposiciones del decreto 392 de 2020, mediante el cual *"se adoptan medidas especiales en el Municipio de Medellín en el marco de la 'Cuarentena por la Vida' y se dictan otras disposiciones"*, medidas que, afirmó, dadas las circunstancias actuales vividas no solamente a nivel nacional sino mundial, *"son pertinentes, proporcionales y, por encima de todo, necesarias para la prevención y mitigación de la expansión del COVID – 19, y, en general, para lograr los fines a los cuales está encaminada la declaratoria Emergencia Sanitaria a través de la Resolución N° 0385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social"* (ver página 3 del pronunciamiento legalidad).

Con fundamento en lo anterior, consideró que la medida impuesta en el acto objeto de control guarda relación con las normas superiores invocadas en su parte considerativa y que son proporcionales a ellas, *"sin que pueda afirmarse que por el hecho de limitar algunos derechos y libertades individuales, se tornen en ilegales, puesto que están acordes con lo advertido en Resolución N° 385 de marzo de 2020, respecto a las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud, entre ellas, el aislamiento y distanciamiento social, habida cuenta de la inexistencia de una vacuna, por lo que tal mecanismo es por ahora, el idóneo para evitar el contagio y propagación del virus"* (ver página 4 del pronunciamiento legalidad).

Radicado 05001 23 33 **000 2020 01099 00**

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 396, de 22 de marzo de 2020, *"Por medio del cual se amplían en el tiempo las medidas especiales adoptadas en el municipio de Medellín en el marco de la 'cuarentena por la vida' así como los permisos especiales para aprovisionamiento de elementos alimentarios, farmacéuticos, entre otros"*.

Por último, afirmó que no se advierte ninguna causal de reproche al decreto 396 de 2020 y que, por el contrario, se encuentra que sus disposiciones estuvieron orientadas a la prevención y contención de la expansión del COVID – 19, razón por la que solicitó que se declare su validez.

Dentro del término concedido, el municipio de Medellín (Antioquia), en atención a la solicitud realizada por esta Corporación, aportó los antecedentes del acto administrativo, decreto 396, de 22 de marzo de 2020.

Durante el término de publicación del aviso no se recibieron intervenciones de la ciudadanía.

3.- Pruebas recaudadas.-

El municipio de Medellín (Antioquia) aportó como antecedentes del decreto 396, de 22 de marzo de 2020, los siguientes documentos:

3.1.- Copia de la resolución 380, de 10 de marzo de 2020, *"Por la cual se adoptan medidas preventivas sanitarias en el país por causa del coronavirus COVID2019 y se dictan otras disposiciones"*, mediante la cual, con el objeto de prevenir y controlar la propagación de la epidemia de coronavirus COVID-19, se adoptaron las medidas de aislamiento y cuarentena de las personas que a partir de la entrada en vigencia de dicho acto administrativo arribaran a Colombia de la República Popular China, de Italia, de Francia y de España, medidas que regirán desde la entrada en vigencia de dicho acto administrativo hasta el 30 de mayo de 2020 y que podrían levantarse cuando desaparecieran las causas que le dieron origen o ser prorrogadas si las mismas persisten. Igualmente, establece en cabeza de las autoridades sanitarias y administrativas una serie de acciones para lograr el objetivo, entre otras disposiciones.

3.2.- Copia de la resolución 385, de 12 de marzo de 2020, *"Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacerle frente al virus"*, proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la cual se declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y en la que se adoptaron una serie de medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del

Radicado 05001 23 33 **000 2020 01099 00**

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 396, de 22 de marzo de 2020, *"Por medio del cual se amplían en el tiempo las medidas especiales adoptadas en el municipio de Medellín en el marco de la 'cuarentena por la vida' así como los permisos especiales para aprovisionamiento de elementos alimentarios, farmacéuticos, entre otros"*.

COVID- 19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, entre las que se encuentran suspender los eventos con aforo de más de 500 personas, estableciendo en cabeza de las autoridades locales las acciones que correspondan para vigilar el cumplimiento de la medida, entre otras.

Así mismo, se dispuso que el Ministerio de salud adoptara el plan de contingencia para responder a la emergencia sanitaria por COVID-19, al igual que ordenó que las medidas preventivas de aislamiento y cuarentena adoptadas en la resolución 380 de 2020 serían aplicadas por un término de 14 días, entre otras medidas.

3.3.- Copia del decreto departamental D 2020070009984, de 13 de marzo de 2020, *"POR LA CUAL SE DECLARA UNA SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA EN EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA"*, expedido por el gobernador de Antioquia, mediante el cual se declaró la situación de calamidad pública en el Departamento de Antioquia por el término de hasta seis (6) meses, prorrogable hasta por otros seis (6) meses y, como consecuencia de ello, se dispone dar aplicación y utilización a las prescripciones legales señaladas en los artículos 65, 66, 67 y 80 de la ley 1523 de 2012.

De igual forma, se dispone, en aplicación de lo señalado en el artículo 61 de la ley 1523 de 2012, a través del Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres y en coordinación con el Departamento Administrativo del Sistema de Prevención, Atención y Recuperación de Desastres —DAPARD-, se elabore y adopte el Plan de Acción Específico que incluya las actividades para el manejo de las áreas afectadas, entre otras disposiciones.

3.4.- Copia del decreto departamental D 2020070001025, de 19 de marzo de 2020, *"POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA UNA CUARENTENA POR LA VIDA EN EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*, proferido por el gobernador de Antioquia, mediante la cual se decretó una cuarentena por la vida en toda la jurisdicción del departamento de Antioquia desde las 7:00 de la noche del viernes 20 de marzo de 2020 hasta las 3:00 de la mañana del martes 24 de marzo del mismo año, por lo cual se prohíbe la circulación de personas y vehículos con el objeto de contener la propagación del virus COVID-19, se establecen excepciones, se prohíbe el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimiento de comercio, a partir de las seis de la tarde

Radicado 05001 23 33 **000 2020 01099 00**

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 396, de 22 de marzo de 2020, *"Por medio del cual se amplían en el tiempo las medidas especiales adoptadas en el municipio de Medellín en el marco de la 'cuarentena por la vida' así como los permisos especiales para aprovisionamiento de elementos alimentarios, farmacéuticos, entre otros"*.

del jueves 19 de marzo de 2020 hasta las 6 de la mañana del 30 de mayo de 2020, entre otras disposiciones.

3.5.- Copia del decreto departamental D202007000967, de 12 de marzo de 2020, *"POR EL CUAL SE DECLARA LA EMERGENCIA SANITARIA EN SALUD EN EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*, proferido por el gobernador de Antioquia, en el que se resolvió declarar la emergencia sanitaria en salud en toda la jurisdicción del departamento de Antioquia, con el objeto de adoptar medidas sanitarias para contener la propagación del virus SARS CoV 2, generador del COVID-19 y poder atender adecuadamente a la población que resulte afectada.

En el mencionado decreto se conformó un equipo de trabajo liderado por un gerente integral para la contingencia, un comité Técnico Asesor, se convocó al Consejo Departamental de Gestión de Riesgo de Desastres para ponerlo en conocimiento de la contingencia generada por el COVID-19 para que evalué la situación y haga recomendaciones al gobernador sobre las medidas que estima pertinente y se imparten varias 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, se imparten ordenes de inspección y vigilancia y se establecen sanciones.

3.6.- Copia del decreto 364, de 13 de marzo de 2020, *"POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y CONTENCIÓN ESPECIFICAS PARA LA CIUDAD DE MEDELLÍN POR CAUSA DEL CORONAVIRUS -COVID-19, EN EL MARCO DE LAS NORMAS NACIONALES Y LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA DE LA GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA"*, proferido por el alcalde del municipio de Medellín, mediante el cual se adoptan medidas sanitarias y de policía, las cuales son de obligatorio cumplimiento y ejecución inmediato, se dan ordenes de inspección y vigilancia y se establecen sanciones.

3.7.- Copia del decreto 373, de 16 de marzo de 2020, *"POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE MEDELLÍN"*, proferida por el alcalde de Medellín, mediante la cual se declara la situación de calamidad pública en el municipio de Medellín por el término de seis (6) meses,

Radicado 05001 23 33 **000 2020 01099 00**

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 396, de 22 de marzo de 2020, *"Por medio del cual se amplían en el tiempo las medidas especiales adoptadas en el municipio de Medellín en el marco de la 'cuarentena por la vida' así como los permisos especiales para aprovisionamiento de elementos alimentarios, farmacéuticos, entre otros"*.

prorrogables hasta por otros seis (6) meses y, como consecuencia de ello, se dispone dar aplicación y utilización a las prescripciones legales señaladas en los artículos 65, 66, 67 y 80 de la ley 1523 de 2012.

De igual forma, se dispone, en aplicación de lo señalado en el artículo 61 de la ley 1523 de 2012, a través del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres y en coordinación con el Departamento Administrativo del Sistema de Riesgos -DAGR- se elabore y adopte el plan de acción específico que incluya las actividades para el manejo de la afectación.

3.8.- Copia del decreto 420, de 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"*, proferido por el Ministerio del Interior, mediante el cual se establecen 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, se ordena a los alcaldes y gobernadores que en el marco de sus competencias constitucionales y legales dicten disposiciones sobre prohibición de consumo de bebidas embriagantes, reuniones y aglomeraciones, se ordene el toque de queda de niños y se impartan otras instrucciones en materia de orden público.

3.9.- Copia del decreto 392, de 20 de marzo de 2020, *"POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS ESPECIALES EN EL MUNICIPIO DE MEDELLÍN EN EL MARCO DE LA 'CUARENTENA POR LA VIDA' Y SE SEÑALAN OTRAS DISPOSICIONES"*, proferido por el alcalde del municipio de Medellín, mediante el cual se dispone *"acatar las disposiciones del decreto departamental 2020070001025 del 19 de marzo del 2020 'por medio del cual se declara CUARENTENA POR LA VIDA en el Departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones'*, y se adicionan las medidas dispuestas por el departamento de Antioquia.

4.- Concepto del Ministerio Público.-

El Ministerio Público, mediante correo electrónico recibido el 22 de mayo de 2020, allegó concepto en el que, luego de citar los antecedentes del medio de control, los fundamentos jurídicos de los estados de excepción en Colombia y de la

Radicado 05001 23 33 **000 2020 01099 00**

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 396, de 22 de marzo de 2020, *"Por medio del cual se amplían en el tiempo las medidas especiales adoptadas en el municipio de Medellín en el marco de la 'cuarentena por la vida' así como los permisos especiales para aprovisionamiento de elementos alimentarios, farmacéuticos, entre otros"*.

declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, solicitó a la Sala Plena de la Corporación declarar improcedente el control inmediato de legalidad respecto del decreto 396, de 22 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del municipio de Medellín y sobre el que se avocó el conocimiento en ejercicio del medio de control. Así mismo, pidió que, de no acceder a la petición anterior, se declare ajustado el decreto a derecho.

Para fundamentar lo anterior, el agente del Ministerio Público señaló que el decreto 396, de 22 de marzo de 2020 dispuso ampliar las medidas y restricciones sobre personas, vehículos y actividades, prohibiciones del consumo de bebidas embriagantes, las reuniones y aglomeraciones de más de 50 personas y permisos especiales adoptados mediante decretos 392, de 20 de marzo de 2020, y 395, de 21 de marzo de 2020, hasta el día martes 24 de marzo a las 11:59 p.m., con la finalidad de *"no romper el efecto positivo del aislamiento en el marco de la 'CUARENTENA POR LA VIDA' decretada por el gobierno departamental que tenía por objeto contener la propagación del virus COVID-19"*.

Enseguida, precisó que el decreto objeto de control inmediato de legalidad, contiene medidas generales (factor objeto) y fue proferido en ejercicio de sus funciones administrativas por el alcalde del municipio de Medellín (Antioquia)- autoridad del orden territorial municipal (factor sujeto)-, es decir, ***"no fue expedido en desarrollo de ningún decreto legislativo que se hubiera expedido durante el estado de excepción declarado en Colombia (ausencia del factor motivación o causa)"*** (página 12 del concepto, negrillas del texto original).

Agregó que (se transcribe textualmente, como aparece a folio 12 del concepto):

"... Ahora, debe aclararse, que por el solo hecho de que en uno de sus considerandos o fundamento jurídico se hubiere dado cuenta de la expedición del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, expedido por el Gobierno Nacional que declara por el término de treinta (30) días calendario el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, no puede entenderse que el acto haya sido dictado en ejercicio de función administrativa para desarrollarlo, por cuanto como se concluyó antes, la reglamentación o desarrollo inmediato del decreto que declara la emergencia se realiza a través de decretos legislativos, reiterándose que solo los actos generales que desarrollen estos últimos son aquellos respecto de los cuales se ejerce el control".

Así mismo, señaló que el acto revisado es desarrollo del decreto departamental D2020070001025, de 19 de marzo de 2020, y su modificadorio, que declaró la

Radicado 05001 23 33 **000 2020 01099 00**

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 396, de 22 de marzo de 2020, *"Por medio del cual se amplían en el tiempo las medidas especiales adoptadas en el municipio de Medellín en el marco de la 'cuarentena por la vida' así como los permisos especiales para aprovisionamiento de elementos alimentarios, farmacéuticos, entre otros"*.

"Cuarentena por la vida" en el departamento de Antioquia, los cuales a su vez fueron proferidos en desarrollo de los decretos 418 y 420 de 2020 del gobierno Nacional, de ahí que consideró que el fundamento jurídico de dicho decreto son normas propias de un estado de normalidad, por lo que no era necesario acudir a fórmulas excepcionales que son las que autorizan los decretos legislativos proferidos en el marco de los estados de excepción.

Enseguida, procedió a confrontar la materia que reglamenta el acto administrativo sometido al control inmediato de legalidad con las competencias ordinarias que la normativa asigna a los alcaldes, tales como la ley 1523 de 2012, artículos 14 y 202 de la ley 1801 de 2016, el artículo 91 de la ley 136 de 1994, el artículo 579 de la ley 9 de 1979, el decreto 780 de 2016 y la ley 715 de 2001, para luego de ello concluir que los actos administrativos controlados no fueron expedidos en virtud de las facultades especiales otorgadas a las autoridades nacionales o territoriales en decretos legislativos expedidos en desarrollo de los estados de excepción, sino que corresponde a las atribuciones ordinarias otorgadas previamente en la Constitución Política y en la ley, es decir, que el alcalde no ejerció facultades extraordinarias derivadas de los decretos legislativos proferidos en desarrollo del estado de emergencia actual declarado en Colombia, por lo que consideró que no es susceptible del control inmediato de legalidad y advirtió que esta norma está sujeta a los controles ordinarios derivados del medio de control de nulidad simple, consagrado en el artículo 137 del CPACA, el que requiere acción de parte legitimada y de la revisión de los actos de los alcaldes a que hace referencia el artículo 305 (numeral 10) de la Constitución Política, el que exige solicitud por parte del señor Gobernador de Antioquia.

Agregó que la *"tesis amplia"* sobre los actos objeto de control que el despacho sustanciador ha sustentado en los autos que decide sobre si avoca o no conocimiento desconoce el principio de reserva de ley y que no es procedente modificar o ampliar por la autoridad judicial el objeto del medio de control inmediato de legalidad consagrado de manera clara en cuanto a su alcance por una ley estatutaria, so pretexto de proteger el derecho a la tutela efectiva, por cuanto se garantiza con otros medios de control que, según lo dispuesto en el acuerdo PCSJA20-11546 del 25/04/2020, están exceptuados de la suspensión de términos y además para la recepción de las demandas permite actuar a través

Radicado 05001 23 33 **000 2020 01099 00**

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 396, de 22 de marzo de 2020, *"Por medio del cual se amplían en el tiempo las medidas especiales adoptadas en el municipio de Medellín en el marco de la 'cuarentena por la vida' así como los permisos especiales para aprovisionamiento de elementos alimentarios, farmacéuticos, entre otros"*.

de medios tecnológicos y ordena que no se exijan formalidades físicas innecesarias.

Enseguida, indicó que el Consejo William Hernández Gómez, que sostenía esta "tesis amplia", la abandonó en providencia proferida el 30 de abril de 2020, dentro del radicado 11001-03-15-000-2020-01497-00.

De igual forma, el agente del Ministerio Público indicó que, en caso de no compartirse la anterior conclusión por acogerse la tesis abierta y flexible frente al objeto del control inmediato de legalidad y dado que el decreto limita derechos fundamentales, al hacerse el juicio de legalidad del decreto se desprende que el mismo está ajustado a derecho al considerar (se transcribe textualmente, como aparece a folio 18 y 20):

"Las medidas, adoptadas en los decretos sometidos a control, resultan proporcionales con la gravedad de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, y guardan conexidad con las normas superiores que le sirven de sostén como quiera que, lo que pretende es prevenir, contener y mitigar los efectos de una enfermedad catalogada como de pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de transmisión que motivó el estado de emergencia, con el fin de garantizar la protección de la vida, honra y bienes de los habitantes del Municipio, lo que es una obligación constitucional a cargo del Estado según el artículo segundo constitucional. Por lo anterior, se advierte que las medidas previstas en el acto objeto de control son idóneas, necesarias y proporcionales para efectos de resguardar los derechos fundamentales que se ven flagrantemente afectados por la pandemia que azota al mundo entero.

"Ahora, puede que algunas de las medidas sean limitantes de libertades y derechos individuales, tales como: libre empresa, derecho al trabajo, derecho al libre desarrollo de la personalidad, o derecho a la libre locomoción, lo cual es factible en estados de anormalidad tal como lo señala el artículo 13 de la Ley 137 de 1994 y lo confirma la Corte Constitucional ..."

Con fundamento en lo anterior, indicó que en el presente asunto no hubo extralimitación y, en consecuencia, el acto objeto de control se encuentra conforme al ordenamiento jurídico frente al cual fue analizado.

II.- CONSIDERACIONES.-

1.- Problema jurídico.-

Consiste en establecer si el decreto 396, de 22 de marzo de 2020, proferido por el alcalde Medellín (Antioquia) es susceptible del control inmediato de legalidad que

Radicado 05001 23 33 **000 2020 01099 00**

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 396, de 22 de marzo de 2020, *"Por medio del cual se amplían en el tiempo las medidas especiales adoptadas en el municipio de Medellín en el marco de la 'cuarentena por la vida' así como los permisos especiales para aprovisionamiento de elementos alimentarios, farmacéuticos, entre otros"*.

contemplan los artículos 20 de la ley estatutaria 137 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011 y, en caso de ser procedente, se efectuará el análisis de integralidad de la medida en los aspectos formales (competencia, y requisitos de forma) y materiales (conexidad o relación con los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para superar el estado de excepción y la proporcionalidad de sus disposiciones).

Para definir el asunto de la referencia, se estudiarán los siguientes aspectos: (I) referencia general a los estados de excepción contemplados en la Constitución Política de 1991, (II) el control a los poderes del Ejecutivo en los estados de excepción, (III) naturaleza, finalidad, alcance y características del control inmediato de legalidad, (IV) requisitos de procedencia de control inmediato de legalidad y (V) estudio de procedencia en el asunto bajo estudio.

2. I.- Breve referencia a los estados de excepción contemplados en la Constitución política de 1991.-

La Constitución Política de 1991, en aras de que el poder ejecutivo cuente con las herramientas necesarias para conjurar situaciones que alteren extraordinariamente la normalidad, contempló tres estados de excepción que el mismo constituyente denominó: (a) de *"Guerra Exterior"* (art. 212), (b) de *"Conmoción Interior"* (art. 213) y (c) *"Estado de Emergencia"* (art. 215).

Para los fines que interesan a esta providencia, se analizará brevemente el último de los estados de excepción mencionados.

El artículo 215 de la Constitución Política de Colombia le atribuye al Presidente de la República la potestad de declarar el Estado de Emergencia, por períodos de hasta 30 días que pueden ser prorrogados dos veces más y que, en todo caso, sumados no podrán exceder 90 días en el año calendario, cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 (Guerra exterior) y 213 (Conmoción Interior) que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública¹.

¹ **"Artículo 215.** Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado

Radicado 05001 23 33 **000 2020 01099 00**

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 396, de 22 de marzo de 2020, *"Por medio del cual se amplían en el tiempo las medidas especiales adoptadas en el municipio de Medellín en el marco de la 'cuarentena por la vida' así como los permisos especiales para aprovisionamiento de elementos alimentarios, farmacéuticos, entre otros"*.

El rasgo más significativo de los estados de excepción, incluido el de Emergencia, es que, una vez declarado éste (a través del decreto declarativo del estado de excepción) por mandato constitucional se habilita, a sí mismo, el Presidente de la República para que, con la firma de todos sus ministros, pueda *"dictar decretos con fuerza de ley"*, denominados decretos legislativos, los cuales deben estar destinados exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

En el ejercicio de esta potestad, el Gobierno debe velar por que sus decisiones se ajusten a los lineamientos establecidos por la propia Constitución Política, razón por la cual la declaratoria del estado de excepción no debe convertirse en un instrumento para desconocer derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, ni para inmiscuirse en materias distintas a las que deban ser reguladas con el fin de conjurar los hechos que dieron origen al estado de excepción.

Otro aspecto que vale la pena destacar es que los decretos legislativos que expide el Gobierno durante la emergencia, a diferencia de los dictados con fundamento en la declaratoria de conmoción interior, pueden reformar o derogar la legislación preexistente y tienen vigencia indefinida en el tiempo, hasta tanto el Congreso de la República proceda a derogarlos o reformarlos, salvo cuando se trate de normas relativas a la imposición de tributos o modificación de los existentes, los cuales *"dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente"*. Esa es la lectura que se desprende del artículo 215 (incisos segundo y tercero) de la Constitución Política y así ha sido reconocida por la Corte Constitucional (sentencia C-179 de 1994).

Ahora bien, tal como lo ha precisado la más reciente jurisprudencia del Consejo de Estado², el Gobierno Nacional *"... bien sea a través del señor Presidente de la República, o por medio de otra autoridad subordinada a él, como por ejemplo, sus ministros de despacho, directores de departamentos administrativos o superintendentes, directores de agencias estatales, etc.; así como los órganos autónomos e independientes y las **autoridades territoriales**, podrán reglamentar y/o*

de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario ...".

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión 10, sentencia de 11 de mayo de 2020, Rad. 11 001-03-15-000-2020-00 944-00.

Radicado 05001 23 33 **000 2020 01099 00**

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 396, de 22 de marzo de 2020, *"Por medio del cual se amplían en el tiempo las medidas especiales adoptadas en el municipio de Medellín en el marco de la 'cuarentena por la vida' así como los permisos especiales para aprovisionamiento de elementos alimentarios, farmacéuticos, entre otros"*.

desarrollar ..."³, en el **ámbito de sus respectivas competencias**, "... lo dispuesto en los «decretos legislativos» expedidos para conjurar el «estado de emergencia»; (sic) para lo cual, en uso de la tradicional facultad reglamentaria establecida en el artículo 189.11 de la Constitución ..."⁴ y de las competencias de cada uno de estos órganos o entidades estatales, podrán expedir las correspondientes medidas generales, las cuales pueden adoptar distintas formas contempladas en el ordenamiento jurídico, como reglamentos, decretos, resoluciones, etc., "... para hacer aún más concretas las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias que provocaron el Estado de Excepción⁵" (subrayas y negrilla fuera del texto original).

3. II.- El control a los poderes del Ejecutivo en los estados de excepción.-

El ejercicio de esa facultad legislativa excepcional propia de los estados de excepción, por parte del poder ejecutivo, y las medidas de carácter general dictadas en ejercicio de función administrativa como desarrollo de los decretos legislativos son objeto de control, a través de diferentes mecanismos que contempla la misma Constitución Política y la ley.

Sin perjuicio del control político que contempla la ley superior respecto de los estados de excepción, el ordenamiento jurídico prevé algunos controles judiciales que se justifican por la alteración excepcional de las competencias legislativas, en la medida en que, si bien mediante leyes de facultades extraordinarias el Congreso puede habilitar al Presidente de la República para el ejercicio de precisas funciones legislativas, en los estados de excepción es el propio Jefe de Gobierno quien, con la declaración del estado de excepción, se reviste, a sí mismo, de poderes de legislación, sin la mediación de otro poder público⁶, pudiendo, incluso, fijar contenciones al régimen jurídico ordinario y establecer restricciones a los derechos de los ciudadanos; no obstante, el ejercicio de esas prerrogativas va ligada indiscutiblemente a la plena observancia de los límites que el propio texto constitucional consagra, pues, en todo caso, debe cuidar no introducir alteraciones al orden legal vigente y minimizar las limitaciones de los derechos durante su vigencia.

³ Ibídem.

⁴ Ibídem.

⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 5 de marzo de 2012, Rad. 11 001-03-15-000-2010-00 200-00 (CA) (cita original de la sentencia parcialmente transcrita).

⁶ Corte Constitucional, sentencia C-156 de 2011.

Radicado 05001 23 33 **000 2020 01099 00**

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 396, de 22 de marzo de 2020, *"Por medio del cual se amplían en el tiempo las medidas especiales adoptadas en el municipio de Medellín en el marco de la 'cuarentena por la vida' así como los permisos especiales para aprovisionamiento de elementos alimentarios, farmacéuticos, entre otros"*.

De ahí la necesidad del control de constitucionalidad de la declaración de los estados de excepción y de los decretos a través de los cuales el Ejecutivo ejerce el poder legislativo que de allí emana (control automático de constitucionalidad) que ejerce la Corte Constitucional (Const. Pol. Arts. 214 (numeral 6) y 215 (párrafo)), y también el control jurisdiccional de las medidas de carácter general que se implementan, en ejercicio de función administrativa, como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción (control inmediato de legalidad) el cual ejerce esta jurisdicción, según lo previsto por el artículo 20 de la ley estatutaria 137 de 1994, *"Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia"* (LEEE).

El artículo 20 de la citada ley 137 de 1994 dice:

"Artículo 20. Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

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

El artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁷ reproduce, en esencia, el precepto antes transcrito y añade que la competencia se ejercerá conforme a las reglas establecidas en dicho código.

A su turno, el artículo 151 (numeral 14) del mismo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone que los Tribunales Administrativos conocerán, privativamente y en única instancia, del control inmediato de legalidad de *"... los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como*

⁷ **"Artículo 136. Control inmediato de legalidad.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

"Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento".

Radicado 05001 23 33 **000 2020 01099 00**

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 396, de 22 de marzo de 2020, *"Por medio del cual se amplían en el tiempo las medidas especiales adoptadas en el municipio de Medellín en el marco de la 'cuarentena por la vida' así como los permisos especiales para aprovisionamiento de elementos alimentarios, farmacéuticos, entre otros"*.

desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan", de modo que la ley estatutaria 137 de 1994 fija la competencia del Consejo de Estado para conocer de los controles inmediatos de legalidad respecto de las medidas de carácter general proferidas por las autoridades del orden nacional y la ley 1437 de 2011 la de los Tribunales Administrativos para conocer de los controles inmediatos de legalidad de las medidas adoptadas por las autoridades territoriales departamentales y municipales.

4. III.- Naturaleza, finalidad, alcance y características del control inmediato de legalidad.

El control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la ley estatutaria 137 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011 es de naturaleza jurisdiccional y tiene como finalidad revisar que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de función administrativa como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción se ajusten al orden jurídico vigente.

Este medio de control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas y es medida eficaz para impedir la aplicación de normas ilegales⁸.

Dicho en otras palabras, constituye un dique a la arbitrariedad o a la ilegalidad que se puede generar a través de las medidas de carácter general que adopten los gobernantes bajo el ropaje de estar actuando en el marco del ordenamiento jurídico de los estados de excepción.

La jurisprudencia del Consejo de Estado⁹ ha definido el alcance y características del control inmediato de legalidad, así:

1.- Es un verdadero proceso judicial, porque el artículo 20 de la ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para tramitar dicho mecanismo de revisión de las medidas de carácter general, expedidas por las

⁸ Corte constitucional, sentencia C-179 de 1994.

⁹ Entre otras providencias, ver sentencias de la sala plena de lo contencioso administrativo de 28 de enero de 2003 (exp. 2002-0949-01), de 7 de octubre de 2003 (exp. 2003-0472-01), de 16 de junio de 2009 (exp. 2009-00305-00) y de 9 de diciembre de 2009 (exp. 2009-0732-00).

Radicado 05001 23 33 **000 2020 01099 00**

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 396, de 22 de marzo de 2020, *"Por medio del cual se amplían en el tiempo las medidas especiales adoptadas en el municipio de Medellín en el marco de la 'cuarentena por la vida' así como los permisos especiales para aprovisionamiento de elementos alimentarios, farmacéuticos, entre otros"*.

autoridades públicas nacionales y territoriales; de ahí que la providencia que decida el control inmediato de legalidad es una sentencia judicial.

2.- Es automático e inmediato, porque tan pronto se expide la correspondiente medida de carácter general como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, la autoridad pública que la expidió debe remitirla a la jurisdicción contencioso administrativa dentro de las 48 horas siguientes, para que se ejerza el control correspondiente; de no hacerlo, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el conocimiento del asunto; por consiguiente, no es necesario que el acto se haya divulgado.

3.- Es autónomo, porque es posible que se controlen las medidas generales expedidas por las autoridades nacionales o territoriales como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción o de los decretos legislativos que lo desarrollan.

4.- Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió la medida, la conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. La misma jurisprudencia ha dicho que, aunque en principio podría pensarse que integral significa que se confronta con todo el ordenamiento jurídico, hay que tener en cuenta que, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control inmediato de legalidad.

5.- Asimismo, es compatible con el medio de control de nulidad simple que puede intentar cualquier persona para cuestionar los actos administrativos de carácter general, de modo que la medida o el acto administrativo proferido como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción puede demandarse, posteriormente, a través de los medios de control ordinarios que contempla el ordenamiento jurídico (nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad, según el caso), siempre que se sustente en la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.

Radicado 05001 23 33 **000 2020 01099 00**

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 396, de 22 de marzo de 2020, *"Por medio del cual se amplían en el tiempo las medidas especiales adoptadas en el municipio de Medellín en el marco de la 'cuarentena por la vida' así como los permisos especiales para aprovisionamiento de elementos alimentarios, farmacéuticos, entre otros"*.

6.- Es un medio de control que materializa los principios que fundan la democracia participativa, en la medida en que los ciudadanos pueden intervenir defendiendo o impugnando la legalidad de las medidas objeto de control.

7.- La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa, según lo dispuesto por el artículo 189 de la ley 1437 de 2011. Es de anotar que los fallos que declaran ajustados al ordenamiento jurídico los actos objeto de control o los que declaran nulidades parciales respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto *erga omnes*, esto es, oponible a todos, sólo tienen fuerza de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los aspectos de legalidad analizados y decididos en la sentencia, de modo que la decisión adoptada en un fallo que mantenga la legalidad del acto objeto de control no es obstáculo para que en el futuro se produzca otro pronunciamiento que recaiga sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.

5. IV.- Requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad.-

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 20 de la ley estatutaria 137 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011, antes transcritos, las medidas que están sometidas a este instrumento automático e inmediato de control son las que reúnen la totalidad de los siguientes requisitos:

a) Que sean de carácter general: es decir, que las medidas afecten o estén dirigidas a una pluralidad indeterminada de personas¹⁰ con efectos *erga omnes*, de modo que, si la medida contiene supuestos normativos, éstos deben aparecer enunciados de manera objetiva y abstracta.

b) Que sean proferidas en ejercicio de función administrativa, es decir, que estén orientadas a cumplir los fines del Estado y que se enmarquen dentro del conjunto de acciones dirigidas a hacer factible la operación de la actividad estatal, lo que supone que, para que sea susceptible de este control judicial, la medida de carácter general debe materializar la actividad práctica desarrollada por el Estado para la

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia C-620 de 2004.

Radicado 05001 23 33 **000 2020 01099 00**

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 396, de 22 de marzo de 2020, *"Por medio del cual se amplían en el tiempo las medidas especiales adoptadas en el municipio de Medellín en el marco de la 'cuarentena por la vida' así como los permisos especiales para aprovisionamiento de elementos alimentarios, farmacéuticos, entre otros"*.

inmediata consecución de sus fines, con exclusión, por supuesto, de las actividades que materialmente supongan el ejercicio de funciones legislativas o judiciales¹¹.

En efecto, para definir el ejercicio de función administrativa es necesario delimitarla y distinguirla de las demás funciones que cumplen los órganos y organismos del Estado.

La función pública, como género, se define como el conjunto de actividades que ejercen las autoridades públicas en el ámbito de sus competencias constitucionales y legales para realizar los fines o cometidos estatales previstos en el artículo 2 de la Constitución Política¹². La función pública comprende las actividades que realizan las distintas ramas del poder público: ejecutiva, legislativa y judicial y las que cumplen, además, los órganos autónomos e independientes, tal como lo dispone el artículo 113 de la ley superior.

En cambio, la función administrativa, como especie de la función pública, excluye la actividad sustancial de los órganos legislativo y judicial, pero no es acertado afirmar que la función administrativa sea el conjunto de funciones a cargo del poder ejecutivo, como a nivel doctrinario se afirmó en algunas épocas¹³, pues es bien sabido que todos los órganos de la jurisdicción y el legislativo ejercen función administrativa en algunas ocasiones, como cuando efectúan nombramientos, por ejemplo, y, en otras, los órganos ejecutivo y legislativo cumplen funciones jurisdiccionales por autorización constitucional (incisos segundo y tercero del artículo 116 de la Constitución Política) y en los casos previstos por la ley, de modo que resulta

¹¹ Se ha entendido, de manera muy general, que la función legislativa comprende la creación de normas generales de conducta, imperativas para todos los habitantes y la función jurisdiccional como el poder público de administrar justicia.

¹² “Desde el punto de vista dinámico, el Estado se concibe como un grupo socio – político que debe cumplir una serie de tareas o cometidos para lograr su finalidad del bien común. Utilizando una metodología proveniente de la ontología o teoría de los objetos, la doctrina del derecho administrativo ha tratado de consolidar todas las actividades que desarrolla un Estado, cualquiera sea su orientación política o filosófica, en unas cuantas tareas que comprendan la universalidad de lo que en términos de posibilidad político- administrativa puede realizar todo grupo político que sea o pretenda ser identificado como Estado. Dichas actividades se sintetizan así: darse su organización fundamental, regular las relaciones con el mundo exterior (internacional), regular las relaciones de sus súbditos, regular lo relacionado con el patrimonio público, la prestación servicios públicos y el fomento a las actividades de los particulares. Estas tareas se asumen por toda organización estatal, cada una de ellas con mayor o menor intensidad, de acuerdo con las orientaciones socio políticas o la ideología de quienes políticamente asumen en un momento histórico su dirección. Ahora bien, para cumplir cada una de esas tareas el Estado debe agotar un procedimiento, que como todo procedimiento está integrado por etapas, cada una de las cuales constituye lo que se conoce como Función Pública.

“Así las cosas la función pública se identifica como cada una de las etapas del procedimiento que sigue el Estado para la realización de las diferentes tareas a su cargo, una de las cuales es la prestación de servicios públicos” (cfr. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de 7 de septiembre de 2006, rad. 11001-03-06-000-2006-00034-00).

¹³ Cfr. Santamaría de Paredes: “Curso de Derecho Administrativo”, Madrid, 1903, p. 34

Radicado 05001 23 33 **000 2020 01099 00**

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 396, de 22 de marzo de 2020, *"Por medio del cual se amplían en el tiempo las medidas especiales adoptadas en el municipio de Medellín en el marco de la 'cuarentena por la vida' así como los permisos especiales para aprovisionamiento de elementos alimentarios, farmacéuticos, entre otros"*.

impreciso definir la función administrativa a partir de un criterio orgánico, es decir, por el órgano que ejerce la función; pero, tampoco resulta preciso acudir a un criterio puramente material, según el cual se ha entendido la función administrativa como *"la actividad práctica que el Estado desarrolla para cuidar, de modo inmediato, los intereses públicos que asume en los fines propios"*¹⁴ o como *"la actividad concreta del Estado dirigida a la satisfacción de las necesidades colectivas, de manera directa e inmediata"*¹⁵, definiciones que si bien se acercan a lo que constituye el ejercicio de la función administrativa, se quedan cortas, porque limitan la extensión de su contenido, dejando por fuera algunos aspectos de importancia que hacen parte de esa función.

En esa medida, algunos doctrinantes, acudiendo a un criterio mixto (en parte orgánico y en parte material) definen la función administrativa como *"... toda la actividad que realizan los órganos administrativos, y la actividad que realizan los órganos legislativos y jurisdiccionales, excluidos respectivamente los actos y hechos materialmente legislativos y jurisdiccionales"*¹⁶. Dicho de otra forma, *"... es administración todo lo que no es, orgánica y materialmente a la vez, ni legislación ni jurisdicción"*¹⁷. Este concepto abarca la idea de que no todo lo que realiza el órgano ejecutivo es administración, sino sólo *"la actividad concreta, práctica, desarrollada por el Estado para la inmediata obtención de sus cometidos"*¹⁸.

En conclusión, las medidas de carácter general proferidas en ejercicio de función administrativa son aquellas que comprenden el ejercicio de la actividad práctica desarrollada por el Estado para la inmediata consecución de sus fines, con exclusión de aquellas actividades que materialmente suponen el ejercicio de funciones legislativas o judiciales, las cuales pueden ser proferidas por el ejecutivo o por cualquier otro órgano u organismo del Estado, en el ámbito de sus competencias, y serán susceptibles de este medio de control siempre que sean proferidas como desarrollo de uno o varios decretos legislativos durante los estados de excepción.

¹⁴ Zanolini, Guido: "Corso di Diritto Amministrativo", t. I, Milán, 1958, 8ª ed.

¹⁵ D'aleissio, E.: "Istituzione di Diritto Amministrativo", t. I, Turín, 1949, 4ª ed., p. 17.

¹⁶ Gordillo, Agustín: "Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas", T. 8, Buenos Aires, 2013, 1ª ed., p. 98 y ss.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*. Acudiendo a la definición hecha por Sayagués, Laso E., en: "Tratado de Derecho Administrativo", t. I, p. 42 y ss.

Radicado 05001 23 33 **000 2020 01099 00**

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 396, de 22 de marzo de 2020, *"Por medio del cual se amplían en el tiempo las medidas especiales adoptadas en el municipio de Medellín en el marco de la 'cuarentena por la vida' así como los permisos especiales para aprovisionamiento de elementos alimentarios, farmacéuticos, entre otros"*.

c) Que sean proferidas como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, lo que significa que la medida debe concretar los enunciados generales y abstractos de los decretos legislativos o materializar la aplicación de los preceptos normativos en ellos contenidos o viabilizar su cumplimiento.

En efecto, para dilucidar a qué se refiere el legislador estatutario cuando ordena que serán objeto del control inmediato de legalidad las medidas proferidas *"como desarrollo de los decretos legislativos"* se debe acudir a las pautas de interpretación judicial.

Los artículos 27 a 32 del Código Civil recogen, en suma, algunos de los elementos de interpretación establecidos por Savigny¹⁹: gramatical, lógico, histórico y sistemático.

Específicamente, el elemento gramatical de la interpretación tiene por objeto la palabra que constituye el medio para que el pensamiento del legislador se comunique con el destinatario, de modo que consiste en la exposición de las leyes lingüísticas aplicadas por el legislador.

Según el diccionario de la lengua española, la palabra "desarrollo" denota la "Acción o efecto de desarrollar o desarrollarse" y, a su turno, "desarrollar" significa, en su segunda expresión, **"Exponer con orden o amplitud una cuestión o un tema"** y, en su tercera acepción, **"Realizar o llevar a cabo algo"**, de modo que estas dos acepciones llevadas al contexto de la norma jurídica permiten válidamente afirmar que cuando el legislador dice "como desarrollo" significa que la medida de carácter general debe estar orientada a exponer con orden o amplitud el contenido de un decreto legislativo (cuestión o tema), lo que se acompasa, en su segunda acepción, con el significado de lo que técnicamente se conoce como reglamentar la ley, pues los decretos reglamentarios (o reglamentos como se conoce en otras latitudes)²⁰ tienen como *"propósito precisar y detallar la ley para que de esta forma pueda ejecutarse adecuadamente"*²¹, es decir, hacer más exhaustivo, detallado o pormenorizado el contenido normativo de la ley para lograr su debida ejecución.

¹⁹ Savigny, Friedrich Karl Von et al: "La ciencia del derecho", "Los fundamentos de la ciencia jurídica", Buenos Aires, 1949, p. 82 y ss.

²⁰ Caso español y caso argentino en los cuales tienen una connotación distinta a la de acto administrativo.

²¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de 19 de septiembre de 2017, rad. 11001-03-06-000-2016-00220-00.

Radicado 05001 23 33 **000 2020 01099 00**

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 396, de 22 de marzo de 2020, *"Por medio del cual se amplían en el tiempo las medidas especiales adoptadas en el municipio de Medellín en el marco de la 'cuarentena por la vida' así como los permisos especiales para aprovisionamiento de elementos alimentarios, farmacéuticos, entre otros"*.

La potestad reglamentaria ha sido definida por el Consejo de Estado²² como:

"... la facultad constitucional que se atribuye ... al Gobierno Nacional, en cabeza del Presidente de la República, para expedir un conjunto de disposiciones jurídicas de carácter general y abstracto para la debida ejecución de la ley, a través de las cuales desarrolla las reglas y principios en ella fijados y la completa en aquellos detalles y pormenores necesarios que permiten su aplicación, pero que en ningún caso puede modificar, ampliar o restringir en cuanto a su contenido material o alcance" (subraya fuera del texto original).

Cuando el Gobierno Nacional, por conducto del Presidente de la República, expide un decreto reglamentario para desarrollar el contenido de un decreto legislativo lo hace en ejercicio de la facultad ordinaria contemplada en el artículo 189 (numeral 11) de la Constitución Política, de modo que no es un criterio adecuado para definir si la medida de carácter general se expide como desarrollo de un decreto legislativo el hecho que haya sido adoptada en ejercicio de una facultad ordinaria o extraordinaria.

Lo que determina que la medida de carácter general sea desarrollo de un decreto legislativo es su contenido material y no la facultad con la que fue expedida, pues el control recae sobre la medida y no sobre la facultad, de modo que si desarrolla uno más decretos legislativos se satisface este presupuesto, de lo contrario, no se puede entender satisfecho.

Pero, el desarrollo de los decretos legislativos no se agota únicamente a través de la expedición de decretos ordinarios o reglamentarios, pues si los decretos legislativos están concebidos para conjurar la crisis que justificó la declaratoria del estado de excepción e impedir la extensión de sus efectos, puede que otras autoridades públicas de distintos niveles y sectores (entidades del sector descentralizado territorialmente o por servicios) deban adoptar medidas de carácter general para materializar o concretar los contenidos normativos que persiguen tal finalidad, es decir, deben proferir "*medidas de ejecución*" tendientes a concretar las disposiciones con fuerza de ley que tienen como finalidad conjurar la crisis que se puede extender en el ámbito nacional y territorial y, en este caso, sí es necesario que el decreto legislativo faculte a la autoridad pública para que adopte la medida que

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 18 de febrero de 2016, rad. 11001-03-24-000-2013-00018-00.

Radicado 05001 23 33 **000 2020 01099 00**

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 396, de 22 de marzo de 2020, *"Por medio del cual se amplían en el tiempo las medidas especiales adoptadas en el municipio de Medellín en el marco de la 'cuarentena por la vida' así como los permisos especiales para aprovisionamiento de elementos alimentarios, farmacéuticos, entre otros"*.

desarrolla o "permite llevar a cabo" (tercera acepción de la palabra desarrollar) la ejecución de los preceptos normativos contenidos en el decreto legislativo.

La jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en varios pronunciamientos ha entendido que desarrollar un decreto legislativo significa reglamentarlo o expedir actos tendientes a hacer más concretas sus disposiciones normativas.

En efecto, en sentencia de 5 de marzo de 2012²³, la Sala Plena precisó:

"El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expidan al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo" (subraya fuera del texto).

Y en reciente pronunciamiento, el Consejo de Estado en una de sus Salas Especiales de Decisión²⁴ sostuvo:

"... el Gobierno Nacional ... así como los órganos autónomos e independientes y, las **autoridades territoriales, podrán reglamentar y/o desarrollar**, en el **ámbito de sus jurisdicciones**, lo dispuesto en los «decretos legislativos» expedidos para conjurar el «estado de emergencia»; para lo cual, en uso de la tradicional facultad reglamentaria establecida en el artículo 189.11 de la Constitución, y de las competencias reguladoras de cada uno de estos órganos o entidades, podrán expedir los correspondientes actos administrativos generales ... para hacer aún más concreta las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias que provocaron el estado de excepción²⁵" (negritas y subrayas fuera del texto original).

En ese sentido, para establecer si una medida de carácter general ha sido expedida como desarrollo de uno o varios decretos legislativos durante los estados de excepción y, por ende, si es susceptible del control inmediato de legalidad, el juez debe precisar cuál es el decreto legislativo o la disposición normativa contenida en el decreto legislativo que se desarrolla a través de esa medida, pues para habilitar la competencia tendiente a efectuar el control de legalidad no basta señalar que la medida está basada en un decreto legislativo o que está orientada, de forma general, a conjurar la crisis que motivó la declaratoria del estado de emergencia económica social o ecológica, por cuanto la materia objeto de desarrollo de un decreto legislativo es la parte dispositiva o sustantiva -que es la que vincula con

²³ Expediente 11 001-03-15-000-2010-00 369-00.

²⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Decisión Especial 10, sentencia de 11 de mayo de 2020, rad. 11 001-03-15-000-2020-00 944-00.

²⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 5 de marzo de 2012, Rad. 11 001-03-15-000-2010-00 200-00 (CA) (cita original de la sentencia parcialmente transcrita).

Radicado 05001 23 33 **000 2020 01099 00**

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 396, de 22 de marzo de 2020, *"Por medio del cual se amplían en el tiempo las medidas especiales adoptadas en el municipio de Medellín en el marco de la 'cuarentena por la vida' así como los permisos especiales para aprovisionamiento de elementos alimentarios, farmacéuticos, entre otros"*.

fuerza imperativa de ley- y no la explicativa, que simplemente contiene las razones que dieron lugar a su expedición; además, pueden existir muchas medidas de carácter administrativo tendientes a superar la contingencia que dio origen a la declaratoria del estado de excepción, pero no todas son desarrollo de los preceptos de un decreto legislativo.

Lo anterior significa que no es suficiente para justificar la asunción de competencia que el juez considere que la medida de carácter general expedida en ejercicio de función administrativa tiene como propósito *"conjurar la crisis"* o desarrollar los fundamentos que dieron lugar a declarar el estado de excepción. Resulta indispensable hacer un examen acerca de cuál es el precepto normativo contenido en el decreto legislativo que la medida de carácter general desarrolla, para establecer la unidad de materia entre ésta y aquél, porque, de lo contrario, el factor objetivo de competencia que determina la procedencia de este medio de control podría estar sujeto a criterios individuales del juez que no son admisibles, porque el marco de la competencia del juez está definido por la ley y las normas que la fijan hacen parte del orden público jurídico que, por ende, son indisponibles.

No obstante lo anterior, no es necesario que el acto administrativo o la medida adoptada como desarrollo de ese decreto legislativo mencione la facultad conferida por éste, pues ello daría lugar a que si la autoridad pública omite en la motivación de derecho o en la parte atinente al sustento normativo de la medida la invocación del decreto o los decretos legislativos cuyo contenido desarrolla, se entendiera excluido del control inmediato de legalidad; o viceversa, esto es, que la medida o el acto administrativo mencione uno de los decretos legislativos proferidos con ocasión del estado de excepción pero que la materia indudablemente no sea desarrollo de un precepto contenido en un decreto legislativo, lo cual haría el control improcedente.

En suma, cuando la norma dice que la medida sea expedida *"como desarrollo"* de un decreto legislativo significa que la medida reglamente o concrete el contenido dispositivo o sustantivo del decreto legislativo para lograr su debida ejecución.

Los actos administrativos o las medidas de carácter general que no satisfagan la totalidad de los requisitos que se han explicado no son susceptibles del control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la ley 136 de 1994 y 136 de la

Radicado 05001 23 33 **000 2020 01099 00**

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 396, de 22 de marzo de 2020, *"Por medio del cual se amplían en el tiempo las medidas especiales adoptadas en el municipio de Medellín en el marco de la 'cuarentena por la vida' así como los permisos especiales para aprovisionamiento de elementos alimentarios, farmacéuticos, entre otros"*.

ley 1437 de 2011, pero podrán ser contralado, como se dijo anteriormente, a través de los medios de nulidad simple o nulidad por inconstitucionalidad, según el caso y conforme a las normas de competencia previstas en el ordenamiento jurídico.

6. V.- Estudio de procedencia en el asunto bajo estudio.

A continuación, el despacho procede a determinar si es procedente, o no, efectuar el control inmediato de legalidad en cuanto a la forma y la materia del decreto municipal 396, de 22 de marzo de 2020, *"Por medio del cual se amplían en el tiempo las medidas especiales adoptadas en el municipio de Medellín en el marco de la 'cuarentena por la vida' así como los permisos especiales para aprovisionamiento de elementos alimentarios, farmacéuticos, entre otros"*, proferido por el alcalde de Medellín (Antioquia).

Los dos primeros requisitos de procedencia que contemplan los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011, es decir, que la medida sea de carácter general y que sea dictada en ejercicio de función administrativa se encuentran satisfechos en ambos decretos.

En efecto, de la lectura del decreto municipal 392, de 20 de marzo de 2020, se deduce que tiene efectos erga omnes, sus disposiciones normativas están concebidas de manera general, impersonal y abstracta y no están dirigidas a unas personas determinadas, a pesar de que puedan ser determinables; además, fue dictada en ejercicio de función administrativa, por cuanto fue proferida por el alcalde de un municipio, en su condición de autoridad pública y con el propósito de hacer factible la operación de la actividad estatal o garantizar los fines inmediatos del Estado dentro del ámbito de su comprensión territorial y, naturalmente, el contenido del acto no entraña el ejercicio de función legislativa o judicial.

Ahora, con relación al tercero de los requisitos, esto es, que el decreto sea proferido como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, para el despacho dicho requisito no se cumple, pues el decreto municipal 396, de 22 de marzo de 2020, no desarrollan uno o varios decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción, dentro de la noción antes destacada.

Radicado 05001 23 33 **000 2020 01099 00**

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 396, de 22 de marzo de 2020, *"Por medio del cual se amplían en el tiempo las medidas especiales adoptadas en el municipio de Medellín en el marco de la 'cuarentena por la vida' así como los permisos especiales para aprovisionamiento de elementos alimentarios, farmacéuticos, entre otros"*.

En efecto, si bien de los antecedentes administrativos y de las consideraciones expuestas para proferir el decreto se deduce que la medida de carácter general fue proferida para hacer frente a la situación de emergencia causada por la pandemia del COVID 19, las medidas adoptadas no desarrollan el contenido de los decretos legislativos que han sido proferidos por el Gobierno Nacional en el marco del estado de excepción declarado a través del decreto 417 de 2020, sino que se han proferido con base en la emergencia sanitaria declarada en todo el territorio nacional.

Al respecto, es necesario anotar que una cosa es la emergencia sanitaria y otra la declaración de estado de emergencia económica, social y ecológica.

La emergencia sanitaria fue declarada por el Ministerio de Salud y de la Protección Social a través de la resolución 385, de 12 de marzo de 2020, como una medida administrativa mediante la que se acatan recomendaciones de organismos internacionales y se adoptan decisiones de carácter general con la finalidad de contener la pandemia producida por el COVID 19 y evitar la propagación de la misma, es decir, se trata de la adopción de todas aquellas medidas sanitarias tendientes a mitigar y contener la expansión de la pandemia, por ejemplo, el aislamiento preventivo, el cierre de establecimientos comerciales, la restricción en la circulación de vehículos, entre otras medidas.

Por su parte, el decreto legislativo que declara el estado de emergencia económica, social y ecológica, tal como se dijo en acápites anteriores, tiene como finalidad habilitar al Presidente de la República para que con el aval de sus ministros profiera normas con fuerza de ley, que se denominan decretos legislativos, orientadas a contener la situación que ameritó la declaratoria de ese estado de excepción o mitigar la extensión de sus efectos.

Precisado lo anterior, se destaca que cuando el acto administrativo expedido por el gobernador o alcalde municipal adopte e implemente medidas de salubridad tendientes a evitar la propagación de la pandemia, dicha decisión no es susceptible de estudio, desde la óptica del control inmediato de legalidad, pues se insiste, solo serán objeto de este control, aquellas medidas que desarrollen las disposiciones sustantivas contenidas en los decretos legislativos, es decir, aquellas a través de las cuales se materialice en los entes territoriales, las medidas de carácter general adoptadas por el Presidente de la República en dichos decretos.

Radicado 05001 23 33 **000 2020 01099 00**

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 396, de 22 de marzo de 2020, *"Por medio del cual se amplían en el tiempo las medidas especiales adoptadas en el municipio de Medellín en el marco de la 'cuarentena por la vida' así como los permisos especiales para aprovisionamiento de elementos alimentarios, farmacéuticos, entre otros"*.

En este caso, mediante el decreto municipal 396, de 22 de marzo de 2020, expedido por el alcalde municipal de Medellín (Antioquia), se dispuso ampliar las medidas, restricciones y permisos especiales adoptados mediante decretos 392, de 20 de marzo de 2020 y 40000395, de 21 de marzo de 2020, hasta el día martes 24 de marzo a las 11:59 p.m., con la finalidad de *"no romper el efecto positivo del aislamiento en el marco de la cuarentena por la vida"*.

Así mismo, dispuso que en caso de que las medidas, restricciones y permisos especiales fueran compatibles con la normatividad que expidiera la nación en el marco del aislamiento obligatorio preventivo, la vigencia continuaría por el periodo de aislamiento ordenado por la Presidencia de la Republica.

Igualmente, se advirtió que las personas que no acataran las restricciones serían sometidas a las sanciones administrativas, pecuniarias y penales a que hubiese lugar.

Vistos los antecedentes del acto, se desprende que el decreto municipal 396, de 22 de marzo de 2020, fue proferido por el alcalde municipal, en su condición de primera autoridad civil y de policía y como agente del señor Presidente de la República en el manejo del orden público dentro de su circunscripción territorial y en ejercicio de las atribuciones conferidas por los artículos 2, 49, 209, 213 y 315 (numeral 3) de la Constitución Política, el artículo 44 de la Ley 715 de 2001, los los artículos 14 ²⁶ y 202 ²⁷ de la ley 1801 de 2016, Ley 9° de 1979, el Decreto 780 de 2016, las resoluciones 380 y 385 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, la circular 18 de 2020, los decretos departamentales 2020070000967, de 12 de marzo de 2020, 2020070000984, de 13 de marzo de 2020 y 20200700001025, de 19 de marzo de 2020 de la

²⁶ **Artículo 14.** *Poder extraordinario para prevención del riesgo o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad.* Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a 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; asimismo, 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 9ª de 1979, la Ley 65 de 1993, Ley 1523 de 2012 frente a la condición de los mandatarios como cabeza de los consejos de Gestión del Riesgo de Desastre y las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, con respecto a las facultades para declarar la emergencia sanitaria.

²⁷ **ARTÍCULO 202.** *Competencia extraordinaria de publicidad de los alcaldes, ante situaciones de emergencia calamidad.* 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:

Radicado 05001 23 33 **000 2020 01099 00**

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 396, de 22 de marzo de 2020, *"Por medio del cual se amplían en el tiempo las medidas especiales adoptadas en el municipio de Medellín en el marco de la 'cuarentena por la vida' así como los permisos especiales para aprovisionamiento de elementos alimentarios, farmacéuticos, entre otros"*.

Gobernación de Antioquia y el decreto municipal 373 de marzo 16 de 2020, siendo esta la normativa que fue citada y que sustenta el acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad y que evidencia el uso de facultades ordinarias y no excepcionales, como acontecería, para este último evento, en el caso de recurrir a las atribuciones establecidas en los decretos legislativos proferidos por motivo de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, lo cual no sucedió en el sub lite, incluso en su texto en ningún momento se hace referencia a algún decreto legislativo que se haya proferido con fundamento en el decreto 417, de 17 de marzo de 2020.

Por lo anterior, el decreto en cita no desarrolla un decreto legislativo proferido durante el estado de excepción, lo que deriva en la ausencia de uno de los presupuestos del artículo 20 de ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la ley 1437 de 2011, esto es, ser proferido *"como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción"*, motivo por el cual no es susceptible del control inmediato de legalidad.

No obstante, el aludido decreto municipal puede ser objeto de estudio a través de los medios de control de nulidad simple o revisión de legalidad previstos en los artículos 137 de la ley 1437 de 2011, 305 (numeral 10) de la Constitución Política, 118 del decreto 1333 de 1986 y 82 de la ley 136 de 1994.

En consecuencia, se dejará sin efectos el auto dictado por este despacho el 24 de abril de 2020, a través del cual se resolvió **avocar** el conocimiento del asunto, para efectos de controlar la legalidad del decreto municipal 396, de 22 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se amplían en el tiempo las medidas especiales adoptadas en el municipio de Medellín en el marco de la 'cuarentena por la vida' así como los permisos especiales para aprovisionamiento de elementos alimentarios, farmacéuticos, entre otros"*, proferido por el alcalde del municipio de Medellín (Antioquia) y, en su lugar, se **abstendrá** de avocar el conocimiento por las razones expuestas.

Es de anotar que la tesis que el suscrito magistrado ha defendido en la Sala Plena de este Tribunal, en torno a las generalidades y requisitos que hacen procedente el control inmediato de legalidad, es la que se halla consignada a lo largo de esta providencia; no obstante, en ciertos casos avocó el conocimiento de los asuntos

Radicado 05001 23 33 **000 2020 01099 00**

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 396, de 22 de marzo de 2020, *"Por medio del cual se amplían en el tiempo las medidas especiales adoptadas en el municipio de Medellín en el marco de la 'cuarentena por la vida' así como los permisos especiales para aprovisionamiento de elementos alimentarios, farmacéuticos, entre otros"*.

invocando el principio constitucional de la tutela judicial efectiva, no con la intención de ampliar el objeto del control inmediato de legalidad, como lo ha afirmado equivocadamente el representante del Ministerio Público aduciendo que se adoptó una *"tesis amplia"* que, por cierto, no se ha mencionado en esos términos en las providencias de este despacho, sino con el ánimo darle eficacia y viabilizar este instrumento en aquellos asuntos donde existiera duda o existieran aspectos que no pudieran *"analizarse prima facie al momento de decidir la admisibilidad del medio de control"*, tal como quedó consignado de forma precisa y sin lugar a la duda en dichos pronunciamientos.

Lo anterior, estimó este magistrado, era lo más prudente, no solo para darse la oportunidad de contar con mayores elementos de juicio (antecedentes administrativos, pronunciamiento de las autoridades que adoptaron las medidas, intervención de la ciudadanía, concepto del Ministerio Público, etc.) que permitieran mejor proveer sobre la procedencia o no del control inmediato de legalidad, sino para discutir previamente en la Sala Plena del Tribunal el entendimiento de cada uno de esos elementos de procedencia que traen los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 del CPACA para ir decantando líneas jurisprudenciales y así evitar, en la medida de lo posible, que pudieran darse distintas interpretaciones en cuanto a su contenido y actuaciones aisladas y potencialmente contradictorias entre los distintos despachos del Tribunal, que no son deseables de los cuerpos colegiados que administran justicia, porque pueden generar inseguridad jurídica en temas tan sensibles y complejos de dilucidar.

Asimismo, era prudente permitir la unificación de criterios entre los magistrados del Tribunal respecto del remedio procesal para decidir la competencia interna²⁸ de

²⁸ Al respecto hay que precisar que las competencias del juez están definidas por el legislador, y las normas que las consagran hacen parte del orden público jurídico, de modo que no pueden ser modificadas por el juez ni por los demás sujetos procesales. En este caso, es totalmente equivocado hablar de una falta de competencia para conocer del control inmediato de legalidad cuando el acto administrativo o la medida adoptada por la autoridad pública carece de alguno de los elementos contemplados en los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011. En estricto sentido, en esos casos se presenta una improcedencia del medio de control por la naturaleza del acto jurídico, pero no una falta de competencia. La competencia, en estos casos, está determinada por los factores objetivo, funcional y territorial. En virtud del factor objetivo, la competencia para conocer del medio de control inmediato de legalidad está radicada en la jurisdicción de lo contencioso administrativo (Consejo de Estado y Tribunales Administrativos), por el factor funcional conocen de este medio de control, en única instancia, los Tribunales Administrativos, cuando se traten de medidas adoptadas por autoridades del orden territorial, y del Consejo de Estado, cuando se trate de autoridades del orden nacional y por el factor territorial conocerá el Tribunal Administrativo del lugar donde se profiera la medida (artículo 20 de la ley 137 de 1994 y 136 y 151 (numeral 14) de la ley 1437 de 2011 . Lo anterior, sin perjuicio de las competencias funcionales internas, según las cuales, es competencia del ponente la sustanciación del proceso y de la Sala Plena del Tribunal el fallo que decida de fondo el control inmediato

Radicado 05001 23 33 **000 2020 01099 00**

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 396, de 22 de marzo de 2020, *"Por medio del cual se amplían en el tiempo las medidas especiales adoptadas en el municipio de Medellín en el marco de la 'cuarentena por la vida' así como los permisos especiales para aprovisionamiento de elementos alimentarios, farmacéuticos, entre otros"*.

aquellos casos en los que, a pesar de ser improcedente el medio de control, se había avocado el conocimiento de los asuntos.

Es así que en la sesión de Sala Plena virtual celebrada el 28 de mayo de 2020 se decidió, por amplia mayoría, que materias como las que contempla el acto administrativo de la referencia no son materia de control inmediato de legalidad, porque no desarrollan uno o varios decretos legislativos, dentro de la noción expuesta párrafos atrás y, también decidió que, en tales casos, el ponente tenía la competencia funcional interna para adoptar las medidas tendientes a evitar sentencias inhibitorias, tal como lo contemplan los artículos 207 de la ley 1437 de 2011 y 42 (numeral 5) del C.G.P., por cuanto la competencia de la Sala Plena se reduce a producir el fallo que decida de fondo el control inmediato de legalidad.

En este específico caso, después del minucioso análisis que se ha hecho se llega a la conclusión que la medida no es susceptible de ser contralada a través de este mecanismo de orden legal y que el remedio para poner fin a la actuación es dejar sin efectos todas las actuaciones surtidas en el trámite procesal, porque la Sala Plena se halla imposibilitada para efectuar el control inmediato de legalidad respecto de una medida que no cumple todos los requisitos contemplados por ordenamiento jurídico para que sea materia de control sustancial y una providencia ilegal no ata al juez²⁹.

El Consejo de Estado se ha pronunciado a este respecto en los siguientes términos:

"Esta Sección ha señalado que es deber del juez revocar o modificar las providencias y legales, aún después de estar en firmes pues tales providencias no atan al juez para proceder a resolver la contienda conforme lo señala el orden jurídico".

En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha dicho que a pesar de que las providencias se encuentren ejecutorias el juez puede corregir en cualquier tiempo las decisiones adoptadas en autos ilegales en ejercicio de la facultad de dirección del proceso³⁰ y la Corte Suprema de Justicia, por su parte, ha señalado que *"... los autos ilegales no atan al Juez ni a las partes para continuar el yerro o edificar en el error*

de legalidad (artículo 185 (numeral 1) de la ley 1437 de 2011. Si el Tribunal careciera de competencia sencillamente no podría avocar o abstenerse de avocar.

²⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, auto de 24 de septiembre de 2008, exp. 16.992.

³⁰ Corte constitucional, sentencia T-429 de 19 de mayo de 2011.

Radicado 05001 23 33 **000 2020 01099 00**

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 396, de 22 de marzo de 2020, *"Por medio del cual se amplían en el tiempo las medidas especiales adoptadas en el municipio de Medellín en el marco de la 'cuarentena por la vida' así como los permisos especiales para aprovisionamiento de elementos alimentarios, farmacéuticos, entre otros"*.

decisiones posteriores y, por consiguiente, por ser decisiones que pugnan con el ordenamiento jurídico, no se constituyen ley del proceso, ni hace tránsito a cosa juzgada"³¹.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA UNITARIA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO. DÉJASE SIN EFECTOS el auto dictado por este despacho el 24 de abril de 2020, a través del cual se resolvió avocar el conocimiento del asunto, para efectos de controlar la legalidad del decreto municipal 396, de 22 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se amplían en el tiempo las medidas especiales adoptadas en el municipio de Medellín en el marco de la 'cuarentena por la vida' así como los permisos especiales para aprovisionamiento de elementos alimentarios, farmacéuticos, entre otros"*, proferido por el alcalde del municipio de Medellín (Antioquia) y, en su lugar, **ABSTIÉNESE** de avocar el conocimiento en el asunto de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO. NOTIFÍQUESE al municipio de Medellín (Antioquia) y al Ministerio Público del contenido de esta providencia, a través de los medios virtuales disponibles en la Secretaría del Tribunal, en los términos de los artículos 186 y 197 del CPACA.

TERCERO. PUBLÍQUESE el contenido de esta decisión en la página web de este Tribunal, en la página web de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y en la página web www.ramajudicial.gov.co en el link "Medidas COVID19".

CUARTO. Una vez ejecutoriada esta providencia archívese el expediente, previas las constancias de rigor en el sistema de gestión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


DANIEL MONTERO BETANCUR

³¹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, auto 99 de 25 de agosto de 1988.

Radicado 05001 23 33 **000 2020 01099 00**
Naturaleza Control inmediato de legalidad
Decreto 396, de 22 de marzo de 2020, *"Por medio del cual se amplían en el tiempo las medidas especiales adoptadas en el municipio de Medellín en el marco de la 'cuarentena por la vida' así como los permisos especiales para aprovisionamiento de elementos alimentarios, farmacéuticos, entre otros"*.

Nota: Para verificar la autenticidad de esta providencia, consulte el hipervínculo <https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-tribunal-administrativo-de-antioquia/237>, ingresando a la información consignada en los estados de cinco (5) de junio de 2020.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA

EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY

Cinco (5) de junio de dos mil veinte (2020)

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR


SECRETARIA GENERAL