



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
SALA CUARTA DE ORALIDAD
MAGISTRADO PONENTE: GONZALO J. ZAMBRANO VELANDIA**

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

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO
N° 058 DEL 22 DE MAYO DE 2020, EXPEDIDO POR EL
ALCALDE DEL MUNICIPIO DE ALEJANDRÍA (Ant.).

Radicado: 05001 23 33 000 2020 02016 00

Instancia: ÚNICA

Providencia: AUTO INTERLOCUTORIO No. 073

Asunto: NO AVOCA CONOCIMIENTO DEL CONTROL INMEDIATO
DE LEGALIDAD DEL ART. 136 DEL CPACA

El señor Alcalde del Municipio de Alejandría- Antioquia mediante correo electrónico allegado a la Secretaría de esta Corporación remitió el Decreto N° 058 del veintidós (22) de mayo de dos mil veinte (2020) “*POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO NÚMERO 056 DE FECHA 22 DE MAYO DE 2020*”, con el fin de obtener un pronunciamiento acerca de la legalidad del acto en mención.

Así las cosas, siendo asignado por reparto el conocimiento del mismo a este Despacho, se entra a resolver lo que en derecho corresponda respecto del citado Decreto, previas las siguientes,

CONSIDERACIONES

Nuestra Constitución Política consagra en el Capítulo 6 del Título VII, en los artículos 212 a 215, tres estados de excepción a saber: a) Guerra Exterior (art. 212), b) Conmoción Interior (art. 213), y c) Estado de Emergencia *-económica, social y ecológica-* (art. 215); instituyendo unas causales estrictas que deben haberse presentado previamente a su declaratoria, además de los límites temporales y las prohibiciones y limitaciones que el Ejecutivo nacional debe tener en cuenta, como quiera que se trata del uso de unos instrumentos jurídicos excepcionales cuya aplicación resulta viable, igualmente, ante situaciones anormales.

Así, a la luz del artículo 215 de la Constitución Política, el Estado de Emergencia podrá ser declarado por el Presidente de la República y todos los Ministros, siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 *ibídem* que: (i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que (ii) constituyan grave calamidad pública.

A su vez, la misma disposición prevé que los decretos legislativos que se dicten en el marco del Estado de Emergencia tendrán fuerza de ley y deberán ser (i) motivados, (ii) firmados por el Presidente y todos los Ministros, (iii) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, (iv) referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, y, (v) podrán, de forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar 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.

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 058 DEL 22 DE MAYO DE 2020, EXPEDIDO POR EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE ALEJANDRÍA (Ant.).
Radicado: 05001 23 33 000 2020 02016 00
Instancia: ÚNICA
ASUNTO: NO AVOCA CONOCIMIENTO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL ART. 136 DEL CPACA

Ahora, indicó la H. Corte Constitucional en la sentencia C-802/2002¹ que tanto los decretos que declaran los estados de excepción, entre ellos el estado de emergencia, como aquellos que concretan las medidas legislativas para remediarlos, son decretos legislativos, los cuales comparten requisitos, tanto los formales como los materiales, previstos en la Constitución, en la Ley y en la jurisprudencia constitucional.

En armonía con lo manifestado por la Corte Constitucional, también el Consejo de Estado en providencia del 22 de abril de 2020², ha entendido que tanto unos como otros, presentan las siguientes características generales:

(...)

- En cuanto a su forma

(i) *Deben llevar la firma del presidente de la República y de los ministros de su Gabinete.*

(ii) *Han de ser motivados, con la expresión de las razones de hecho y de derecho por las cuales se hace la declaratoria respectiva o por las que se adoptan las medidas que la desarrollan. Esos motivos deben guardar correspondencia con los supuestos previstos en la Constitución para la declaración de cada estado de excepción y con las causas concretas que lo originaron.*

- Respecto de su contenido sustancial

Aquí es necesario distinguir entre el decreto que declara el estado de excepción de los expedidos con fundamento en dicha declaratoria. Podemos distinguirlos así:

(i) *En el decreto legislativo que declara la conmoción interior o la emergencia económica, social y ecológica se debe fijar el tiempo de duración, que podrá ser por períodos de treinta días, los cuales, sumados, no podrán exceder de noventa en el año calendario.*

(ii) *Los decretos legislativos dictados con fundamento en el estado de excepción que haya sido declarado, deben circunscribirse a las medidas estrictamente necesarias para afrontar y superar la crisis. Igualmente, estas últimas deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos y no pueden implicar la suspensión de los derechos humanos ni de las libertades fundamentales, y, en todo caso, deberán respetar las reglas del Derecho Internacional Humanitario.*

- En lo relativo a su control

Los decretos legislativos están sujetos a los siguientes controles:

(i) *Al judicial de la Corte Constitucional, mediante el control automático, que obliga al Gobierno Nacional a enviarlos a dicha Corporación, al día siguiente de su expedición, y si el Gobierno no cumpliera con ese deber, aquélla aprehenderá de oficio y de forma inmediata su conocimiento.*

(ii) *Al político del Congreso, que puede hacerse efectivo a través de juicio de responsabilidad por cualquier abuso que los miembros del Gobierno cometan en el ejercicio de las facultades respectivas, y a través de la atribución que esa Corporación tiene para modificar o derogar en cualquier época las medidas tomadas mediante los decretos legislativos.*

¹ Corte Constitucional, sentencia C-802 del 02 de octubre de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

² Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión, providencia del 22 de abril de 2020, C.P. William Hernández Gómez, Radicado 11001 03 15 000 2020 01213 00.

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 058 DEL 22 DE MAYO DE 2020, EXPEDIDO POR EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE ALEJANDRÍA (Ant.).
Radicado: 05001 23 33 000 2020 02016 00
Instancia: ÚNICA
ASUNTO: NO AVOCA CONOCIMIENTO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL ART. 136 DEL CPACA

*Por su parte, las **características específicas** de los decretos legislativos expedidos en el marco del estado de emergencia económica, social o ecológica son las siguientes:*

(i) Pueden derogar, adicionar o modificar las leyes que sean pertinentes y en consecuencia tienen los mismos efectos jurídicos de una ley, a diferencia de lo que ocurre con los decretos legislativos proferidos en los estados de guerra exterior y conmoción interior, que solo suspenden las leyes que sean contrarias a la situación excepcional que se presente.

(ii) Los decretos legislativos que desarrollan el estado de emergencia tienen una vigencia indefinida, esto es, pueden sobrepasar el término por el cual se declaró el estado de excepción. No obstante, si establecen nuevos tributos o modifican los impuestos existentes, las medidas respectivas regirán solo hasta el vencimiento de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso las convierta en permanentes.

(iii) Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso, pero la oportunidad para ello depende de si la iniciativa legislativa es exclusiva del Gobierno Nacional, o no. Las variables son las siguientes: (a) En aquellas materias que son de iniciativa legislativa del presidente, la derogación, modificación o adición de los decretos legislativos de emergencia, por parte del Congreso, solo es posible durante el año siguiente a la declaración de emergencia. (b) En las materias que los congresistas pueden tener iniciativa legislativa, el Congreso podrá ejercer en todo tiempo dicha facultad.

iv) Finalmente, estos decretos legislativos están sujetos a la prohibición de no desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.

(...)”

En suma, los decretos legislativos dictados con fundamento en un estado de excepción, deben circunscribirse a las medidas estrictamente necesarias para afrontar y superar la crisis, se encuentran sujetos a un control automático por parte de la Corte Constitucional³, y a un control político por el Congreso de la República y en todo caso, respetarán los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como las reglas del Derecho Internacional Humanitario.

Al margen de la competencia otorgada a la Corte Constitucional para conocer en forma automática respecto de la constitucionalidad de los decretos que declaran los estados de excepción y de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República, la jurisdicción contencioso administrativa también juega un papel preponderante en el control judicial como verificación o comprobación inmediata y automática de legalidad sobre los actos administrativos de carácter general expedidos por las autoridades nacionales y territoriales con base en los decretos legislativos, competencia que fue otorgada, por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 111, 151 y del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011-, y que implica el examen de la competencia de la autoridad que expidió el acto, de la conexidad del acto 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 los efectos del estado de excepción.

³ De conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en sentencia C-466/17, el estudio de los límites materiales específicos de los decretos legislativos expedidos en desarrollo de un Estado de Emergencia económica, social y ecológica, debe ser llevado a cabo a partir los siguientes juicios: (i) de conexidad material y de finalidad, (ii) de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad (iii) de no contradicción específica, (iv) de motivación suficiente, (v) de necesidad, (vi) de incompatibilidad, (vii) de proporcionalidad, y, finalmente, (viii) de no discriminación.

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 058 DEL 22 DE MAYO DE 2020, EXPEDIDO POR EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE ALEJANDRÍA (Ant.).
Radicado: 05001 23 33 000 2020 02016 00
Instancia: ÚNICA
ASUNTO: NO AVOCA CONOCIMIENTO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL ART. 136 DEL CPACA

Ahora bien, el Presidente de la República en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política, el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, y de conformidad con la Ley 137 de 1994, expidió el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, para conjurar la crisis e impedir la propagación de la Covid-19 y la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional, y posteriormente expidió una serie de Decretos Legislativos en diversas materias, para hacer frente a la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19.

Por otro lado, se advierte que el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno Nacional a través del mencionado Decreto 417 de 2020 se dio por un término de treinta (30) siguiendo claramente los lineamientos dispuestos en el precepto constitucional que contempla dicha figura, es decir, el artículo 215 de la Constitución Política, no obstante que por no haberse superado la crisis el Presidente de la República y el gabinete ministerial decidió, una vez más, acatando la norma constitucional declarar nuevamente el Estado de Emergencia por el mismo término, lo cual se dio a través del Decreto Legislativo N° 637 del seis (06) de mayo de 2020, acto en el cual en su parte considerativa expone los presupuestos facticos, presupuestos valorativos y la justificación de la declaratoria de estado de excepción, incluyendo dentro de dicho acápite las medidas generales que se deben adoptar para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, expidiéndose igualmente dentro de su vigencia una serie de decretos legislativos con los cuales se controla y se regula la medidas en diferentes temas de importancia.

Así, en razón del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada en segunda oportunidad por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 637 del seis (6) de mayo de dos mil veinte (2020), el señor alcalde del municipio de Alejandría (Ant.), expidió el Decreto N° 056 del veintidós (22) de mayo de 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA, EL TOQUE DE QUEDA Y LA LEY SECA, COMO MEDIDAS DE ORDEN PÚBLICO URGENTES, PARA LA CONTENCIÓN DEL CORONAVIRUS COVID 19, EN EL MUNICIPIO DE ALEJANDRIA ANTIOQUIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, el cual fue modificado por el Decreto N° 058 del veintidós (22) de mayo de 2020, incluyendo un párrafo al artículo 1, de las excepciones al toque de queda a las siguientes actividades :

- “-Las comidas rápidas que funcionaran de 3 a 10 de la noche y prestaran sus servicios a domicilio.*
- Las comunicaciones locales que se desarrollen en el Municipio.*
- Los casos fortuitos o de fuerza mayor debidamente sustentados.*
- (...)”*

Igualmente, se advierte que en auto interlocutorio No. 070 del tres (3) de junio de 2020 dentro del proceso con radicado 05001 23 33 000 2020 02015 00 éste Despacho realizó el análisis de los requisitos de procedibilidad que deben ser analizados en esta clase de medios de control, respecto del Decreto N° 056 del veintidós (22) de mayo de 2020, los cuales en esencia corresponden a: i) medidas de carácter general proferidas por las autoridades territoriales ii) que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa, y iii) como desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los Estados de Excepción, condicionamiento, éste último que no fue superado por el Decreto N° 056 del veintidós (22) de mayo de 2020 proferido por el Alcalde de Alejandría resolviéndose no avocar conocimiento, y dado que el Decreto N° 058 del veintidós (22) de mayo de 2020 se limita a modificar el anterior acto administrativo, lo procedente es que se adopte por esta Corporación una decisión en el mismo sentido.

De la lectura de los antecedentes que dieron lugar a la expedición del acto administrativo, se observa que tuvo como sustento las mismas normas que el acto

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 058 DEL 22 DE MAYO DE 2020, EXPEDIDO POR EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE ALEJANDRÍA (Ant.).
Radicado: 05001 23 33 000 2020 02016 00
Instancia: ÚNICA
ASUNTO: NO AVOCA CONOCIMIENTO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL ART. 136 DEL CPACA

administrativo que modificó, esto es, entre otros, **(i)** el artículo 315 de la Constitución Política, que determina la atribución de los alcaldes municipales de actuar como administrador y promotor del desarrollo integral de su territorio con apego a la Constitución y la ley; **(ii)** la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012 artículo 29 que prescribe la función de los alcaldes en materia de orden público y **(iii)** el Decreto No. 385 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social que declaró la emergencia sanitaria por causa del virus COVID 19 y se adoptaron medidas para hacer frente a la pandemia.

Lo anterior permite concluir que el acto sometido a control no cumple los requisitos mínimos de procedibilidad, no de competencia de esta Corporación, para emprender el estudio de su legalidad, en ese orden de ideas, el Despacho se abstendrá de dar trámite al Control Inmediato de Legalidad del Decreto N° 058 veintidós (22) de mayo de dos mil veinte (2020) del municipio de Alejandría (Ant.), comoquiera que las decisiones que contiene dicho acto administrativo se relacionan con las facultades que como primera autoridad de Policía la Ley le reconoce a los Alcaldes y fue expedido en el marco de las competencias que le atribuye la Constitución y la Ley a dichos funcionarios, y atendiendo además a las instrucciones impartidas por el Presidente de la República igualmente en materia de orden público.

El Ponente, así mismo, considera que el Tribunal Administrativo de Antioquia cuenta con la competencia necesaria para asumir el conocimiento del estudio de los actos administrativos de carácter general que sean dictados por las autoridades territoriales del departamento de Antioquia durante los estados de excepción que prevé la Constitución Política de Colombia; ahora, un aspecto bien distinto, es que la decisión de la administración que sea materia de examen de legalidad bajo la égida del medio de Control Inmediato de Legalidad diseñado por el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, eventualmente no cumpla alguno de los presupuestos que ésta misma disposición prevé para la procedencia del estudio de fondo de su legalidad, a saber, que la decisión sea de carácter general, que sea dictada por la autoridad territorial en ejercicio de la función administrativa y que con la misma se desarrolle un decreto legislativo. No siendo necesario, desde el punto de vista material, que en el texto de la medida de carácter general pasible de control se mencione expresamente un determinado decreto legislativo.

La decisión que ahora se pronuncia, con todo, no supone que el decreto remitido carezca de control judicial, sino que el mismo debe realizarse a través de los medios de control de Nulidad simple y de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, pues el Control Inmediato de Legalidad, como medio de control judicial, tiene un alcance limitado a los aspectos que ya fueron indicados. En los dos primeros casos se requiere de la presentación de una demanda para que se active la jurisdicción, con el cumplimiento de los requisitos de ley, siendo esa una de las diferencias más protuberantes de los medios de control antes citados respecto del medio de Control Inmediato de Legalidad consistente en que este último no requiere de la presentación de ninguna demanda y que por lo mismo el funcionario judicial no queda atado a los argumentos de hecho y de derecho que en un momento determinado invoque una hipotética y eventual parte demandante, lo cual permite evidenciar un mayor margen de protección del medio de Control Inmediato de Legalidad para las garantías y derechos de los asociados

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

RESUELVE

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 058 DEL 22 DE MAYO DE 2020, EXPEDIDO POR EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE ALEJANDRÍA (Ant.).
Radicado: 05001 23 33 000 2020 02016 00
Instancia: ÚNICA
ASUNTO: NO AVOCA CONOCIMIENTO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL ART. 136 DEL CPACA

PRIMERO: **NO AVOCAR CONOCIMIENTO** para realizar el Control Inmediato de Legalidad del Decreto N° 058 del veintidós (22) de mayo de dos mil veinte (2020) proferido por el Alcalde del municipio de Alejandría (Ant.), por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. **NOTIFICAR** este proveído al Ministerio Público y al Alcalde del municipio de Alejandría (Ant.)

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



Firma escaneada conforme Decreto 491/20

GONZALO J. ZAMBRANO VELANDIA
MAGISTRADO
Firma escaneada No. 119

