



MEDELLÍN, CINCO (5) DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE (2020)

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 021 DEL MUNICIPIO DE FREDONIA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00849 00
ASUNTO	SANEAMIENTO, CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD PROCEDIBILIDAD.
DECISIÓN	SE DECLARA IMPROCEDENTE EL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

Mediante auto del 2 de abril de 2020, se avocó conocimiento para conocer a través del medio de control inmediato de legalidad del Decreto No. 021 de 2020 expedido por el municipio de Fredonia. El auto anterior fue notificado personalmente al municipio que lo remitió y al Procurador Judicial.

Agotado el trámite procesal previsto en el artículo 185 del CPACA y encontrándose el proceso a despacho para proferir sentencia; se advierte que, en Sala Unitaria,¹ debe efectuarse el control de legalidad previsto en el artículo 207 del CPACA para adoptar las medidas de saneamiento correspondientes, de conformidad con las siguientes

CONSIDERACIONES

1. Control inmediato de legalidad

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

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

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 021 DEL MUNICIPIO DE FREDONIA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00849 00

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 021 DEL MUNICIPIO DE FREDONIA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00849 00

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

“Los estados de excepción son regímenes especiales concebidos para situaciones de anormalidad, pero se trata de regímenes concebidos al interior del derecho y no fuera de él. Es decir, todo estado de excepción es un régimen de juridicidad. Precisamente por eso son objeto de una detenida regulación del constituyente y del legislador estatutario, pues de lo que se trata es de dotar al Estado de las especiales herramientas que requiere para la superación de la crisis por la que atraviesa pero de hacerlo sin renunciar a la capacidad de articulación social y de legitimación política propia del derecho. Ello explica que el decreto legislativo de declaratoria del estado de excepción y los decretos legislativos de desarrollo dictados con base en él sean objeto de un control automático de constitucionalidad y que los actos que reglamenten a éstos sean objeto de un control inmediato de legalidad...”²

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

2. Requisitos de procedibilidad

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

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

² C-802-02

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 021 DEL MUNICIPIO DE FREDONIA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00849 00

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

“Desarrollo de un decreto legislativo expedido en estado de excepción

Esta exigencia se concreta en la necesidad de que el acto controlable desarrolle un Decreto Legislativo dictado, para el caso bajo examen, al amparo del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado. Por ello es necesario, identificar que la disposición objeto de control se haya adoptado en ejercicio de estas potestades excepcionales, presupuesto que habilita a esta jurisdicción para realizar el control que le está asignado y que se caracteriza según lo ha precisado esta Corporación³, por ser: i) jurisdiccional, ii) automático e inmediato, iii) oficioso, iv) autónomo, v) integral, vi) compatible y coexistente, y vii) hacer tránsito a cosa juzgada relativa.

Dicho análisis parte de la relación o conexidad que existe entre los decretos legislativos emitidos para conjurar la declaratoria de emergencia social y las normas que se adoptan como desarrollo de estos, situación que impone a la jurisdicción identificar tales presupuestos para delimitar el ejercicio de las funciones que se atribuyen las autoridades en el momento de su expedición, en razón a que es necesario establecer si fueron dictadas con ocasión de la situación excepcional en que se fundó la declaratoria de emergencia.”⁴

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

- **El decreto que declara el estado de emergencia** por períodos hasta de 30 días, sin exceder los 90 días al año calendario y debe señalar “*el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias*”. Al expedir este decreto que declara el estado de excepción, el Presidente de la República se habilita como legislador extraordinario.
- **Los decretos legislativos** que expide el Presidente con la misma fuerza de la ley, los cuales deben estar orientados a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, es

³ Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 5 de marzo de 2012 Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA) Actor: Gobierno Nacional C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

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

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 021 DEL MUNICIPIO DE FREDONIA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00849 00

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

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

“Según lo previsto por el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, para la procedencia de este medio de control debe tratarse de:(i) actos generales expedidos en ejercicio de la función administrativa, y(ii) que desarrollen decretos legislativos, esto es, decretos con fuerza de ley expedidos por el Gobierno Nacional al amparo del decreto que declara el estado de excepción, sin que en ellos esté comprendido el mismo “decreto legislativo” que hace dicha declaratoria, pues el desarrollo inmediato de éste no se produce a través de actos administrativos generales.

Po(sic) ende, los actos que desarrollan la emergencia económica, social, y ecológica declarada con fundamento en el artículo 215 Superior, son los decretos legislativos, cuya finalidad exclusiva es “conjurar la crisis” e “impedir la extensión de sus efectos” y se deben referir “a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia”. Mientras que los actos que desarrollan los decretos legislativos son expedidos en ejercicio de función administrativa, tienen como propósito reglamentarlos y sobre ellos recae el control inmediato de legalidad, en razón a que se profieren, no como expresión de una facultad administrativa ordinaria de reglamentación de leyes del Congreso de la República, sino para ejecutar actos dictados al amparo de una facultad legislativa excepcional del Presidente de la República.”⁵

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

*“...la referencia al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual el Presidente de la República, con la firma de los ministros, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, **no habilita el control inmediato de legalidad, pues de conformidad con lo previsto en el artículo 215 de la Carta, al amparo de esa declaración se deberán dictar decretos con fuerza de ley (medidas), destinados a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, y solo los actos generales que desarrollen estos últimos, son susceptibles del citado control**”*⁶

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

⁵ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 18 ESPECIAL DE DECISIÓN M.P. Oswaldo Giraldo López, Auto de 24 de abril de 2020, Radicación:11001 0315000 2020 0128800.
⁶ CONSEJO DE ESTADOSALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 11 ESPECIAL DE DECISIÓN M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, Auto de 29 de abril de 2020, Radicado No. 11001-03-15-000-2020-00995-00

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 021 DEL MUNICIPIO DE FREDONIA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00849 00

susceptibles de control judicial, los decretos legislativos de declaratoria de estado de excepción y los decretos legislativos de desarrollo dictados con base en él, son objeto de un control automático de constitucionalidad, mientras que los actos reglamentarios de éstos, son objeto de control inmediato de legalidad.⁷

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

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

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

⁷ C-802-02

⁸ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n.º 19 Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá, D. C., treinta (30) de abril de dos mil veinte (2020) Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD Radicación: 11001-03-15-000-2020-01497-00

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 021 DEL MUNICIPIO DE FREDONIA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00849 00

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

3. Caso concreto

3.1.- Acto administrativo remitido para control

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

*Decreto No. 21
Marzo 23 de 2020*

POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 019 DE 2020 Y SE TOMAN MEDIDAS EXCEPCIONALES DE ORDEN PÚBLICO, ADMINISTRATIVAS Y FISCALES PARA ATENDER LA CUARENTENA ORDENADA POR EL GOBIERNO NACIONAL PARA PREVENIR Y CONTENER EL AVANCE DE LA PANDEMIA DEL COVID-19, Y SALVAGUARDAR LA VIDA HUMANA, EN EL MUNICIPIO DE FREDONIA-ANTIOQUIA

El Alcalde Municipal de Fredonia-Antioquia en uso de sus facultades Constitucionales y Legales, y en especial de las conferidas por el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia, Ley 9 de 1979, Decreto 780 de 2016, Ley 1801 de 2016, Ley 1523 de 2012, Resolución N° 380 del 10 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social Decreto Departamental N°202007000097, Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 del Ministerio del Interior, decreto 1030 y 1031 del 23 de noviembre de 2020 y decreto 457 del 22 de marzo de 2020.

CONSIDERANDO

Que de conformidad con el artículo 2 de la constitución política, las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, su vida, honra, bienes, creencias y, demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del estado y de los particulares.

Que 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 43 de la ley 715 establece las competencias de los Departamentos en salud, específicamente en el numeral 43.3.8. prevé la siguiente función en materia de salud pública:

“Ejecutar las acciones de inspección, vigilancia y control de los factores de riesgo del ambiente que afectan la salud humana, y de control de vectores y zoonosis de competencia del sector salud, en coordinación con las autoridades ambientales, en los corregimientos departamentales y en los municipios de categorías 4, 5 y 6 de su jurisdicción”.

Que las autoridades sanitarias del nivel territorial que ejercen funciones de vigilancia y control sanitario deben adoptar las medidas necesarias de carácter preventivo, de

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 021 DEL MUNICIPIO DE FREDONIA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00849 00

seguridad y control, con el fin de prevenir y controlar enfermedades y factores de riesgo que puedan producirse, en especial, las establecidas en el artículo 2.8.8.1.4.3 de Decreto 780 de 2016 debiendo informar oportunamente al Sistema de Vigilancia en Salud Pública tal como se prevé en el parágrafo 1° ibidem, el cual establece:

“.... en caso de epidemias o situaciones de emergencia sanitaria nacional o internacional, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendadas por expertos con el objetivo de limitar la diseminación de una enfermedad o un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad en una zona determinada”

Que los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016, indican que corresponde a los gobernadores y alcaldes ejecutar las instrucciones del Presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia y, en su artículo 14 concede poder extraordinario a los alcaldes para disponer de acciones transitorias de policía ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, dice la norma:

“ARTÍCULO 14. PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA, SEGURIDAD Y CALAMIDAD. Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer de acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población. con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres. epidemias. calamidades. o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de posibles consecuencias. de conformidad con las leyes que regulan la materia.

PARÁGRAFO. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en la ley 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 de Riesgo de Desastre y las normas que lo modifican. adiciones o sustituyan. con respecto a las facultades para declarar la emergencia sanitaria”

Que a su vez, el artículo 202 de la citada ley otorga a los alcaldes competencias extraordinarias para tomar medidas ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de los desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias.

Que la Administración Municipal de Fredonia en atención a la Circular Conjunta No 11 de 9 de marzo de 2020 de los Ministerios de Educación Nacional y de Salud y Protección Social con ocasión a los recientes casos de coronavirus en el país, en el que se presenta algunas directrices para tener en cuenta en la prevención de infecciones respiratorias agudas en las Instituciones Educativas, observa la necesidad de introducir algunas modificaciones al decreto Municipal No. 019 de 2020.

Que mediante Resolución N° 380 del 10 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social, adoptó medidas preventivas, sanitarias, aislamiento y cuarentena por causa de la enfermedad COVID-19.

En virtud de la anterior Circular, la Secretaría de Educación de Antioquia emitió la circular No. Radicado: K2020090000139 dirigida a los directivos docentes y docentes de los municipios no certificados del Departamento de Antioquia en los que se realiza varias recomendaciones para prevención de la infección respiratoria aguda por el nuevo coronavirus en el entorno educativo.

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 021 DEL MUNICIPIO DE FREDONIA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00849 00

Que el Departamento de Antioquia mediante decreto N° 2020070000967 del 12 de marzo de 2020 declaró la Emergencia Sanitaria en Salud en el Departamento de Antioquia, con el objeto de adoptar medidas sanitarias para contener la propagación del virus SARS CoV2 y poder atender adecuadamente a la población que resulte afectada.

*Que el Artículo 368 del Código Penal dispone:
“El que viole medida sanitaria adoptada por la autoridad competente para impedir la introducción o propagación de una epidemia, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años”*

Que la Organización Mundial de Salud informó la ocurrencia de casos de Infección Respiratoria Aguda Grave (IRAG) causada por un nuevo coronavirus (SARS-CoV-2) en Wuhan (China), desde la última semana de diciembre de 2019 y el pasado 30 de enero de 2020 la misma OMS generó alerta mundial, informando que es inminente la propagación del virus en todo el mundo.

Que el 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud categorizó el COVID-19 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 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 en el norte del país.

Que de conformidad con el artículo 564 de la ley 9 de 1979 corresponde al Estado, como regulador, dictar las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar el cumplimiento a través de las autoridades de salud.

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 servicio 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 por el COVID-19.

Que la ley 1523 de 2012, artículo 4, numeral 25, define el riesgo de desastres así:

“Riesgo de desastres: Corresponde a los daños o pérdidas potenciales que puedan presentarse debido a los eventos físicos peligrosos de origen natural, socio-natural tecnológico, biosanitario o humano no intencional. en un periodo de tiempo específico que son determinados por la vulnerabilidad de los elementos expuestos: por consiguiente, el riesgo de desastres se deriva de la combinación de la amenaza y la vulnerabilidad”.

*Que mediante decreto 019 del 16 de marzo de 2020 el Municipio de Fredonia declaró, **LA CALAMIDAD PÚBLICA Y EMERGENCIA SANITARIA** hasta el día 30 de marzo de 2020, con el objeto de adoptar medidas sanitarias para contener la propagación del virus SARS CoV2, generador del COVID-19, y poder atender adecuadamente a la población que resulte afectada, el cual requiere ser ampliado en razón a los nuevos datos estadísticos de contagios y conforme a las nuevas medidas adoptadas por el Gobierno Nacional como es la expresada en el Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020 por el cual se imparten*

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 021 DEL MUNICIPIO DE FREDONIA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00849 00

instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de coronavirus COVID-19.

Que Fredonia es un Municipio de sexta categoría donde su población es de ingresos reducidos y su capacidad de producción y movimiento económico depende en un alto porcentaje del trabajo agrícola; por lo cual se puede avizorar que producto de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio adoptadas por el Gobierno Nacional, así como las adoptadas por el gobierno departamental y municipal afectan de manera grave las condiciones socio-económicas que ayudan a subvencionar las necesidades básicas contempladas de la canasta familiar, el accesos a los servicios en salud y al empleo temporal; además, de que no todos cuentan con subsidios del estado que permitan mitigar las necesidades, que con ocurrencia de la emergencia sanitaria se presentarán en el periodo contemplado de dicha situación.

Por lo anterior

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: *modifíquese el artículo primero del decreto 019 del 16 de marzo de 2020 el cual quedará así:*

“Declarar la calamidad pública y emergencia sanitaria, administrativas y financieras en el municipio de Fredonia-Antioquia, hasta el 30 de Abril de 2020 y con el objeto de adoptar medidas sanitarias para contener la propagación del virus SARS CoV2, generador del COVID-19, y poder atender adecuadamente a la población que resulte afectada”.

ARTÍCULO SEGUNDO: *Aislamiento; ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas en el territorio municipal de Fredonia a partir de las 7:00 de la noche del día viernes 20 de marzo hasta las 00:00 horas del día 13 de abril de 2020 en el marco de la emergencia sanitaria por causa del COVID-19.*

ARTÍCULO TERCERO: *La población deberá acatar y respetar las restricciones establecidas en el decreto nacional 457 del 22 de marzo de 2020, así como las excepciones en el previstas.*

ARTÍCULO CUARTO: *Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades de adquisición de bienes de primera necesidad - alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población y a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, y a servicios notariales.*

ARTÍCULO QUINTO: *Autorizar a toda la población de la zona rural del territorio municipal y en cumplimiento del artículo cuarto de este decreto; la realización de jornadas de abastecimiento de insumos de primera necesidad y otros, contemplados en las excepciones del decreto 457 de 2020 y permitir el desplazamiento a la cabecera municipal o centro poblado más cercano en el horario de las 07:00 horas y hasta las 12 horas del día establecido para la actividad.*

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 021 DEL MUNICIPIO DE FREDONIA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00849 00

<i>ZONAS DE ATENCIÓN</i>	<i>VEREDAS</i>	<i>DÍAS DE ATENCIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO Y ABASTECIMIENTO</i>
<i>ZONA 1</i>	<i>ALTO DE LOS FERNANDEZ</i>	<i>SÁBADO 28 DE MARZO - 04 Y 11 DE ABRIL</i>
	<i>PIEDRA VERDE</i>	
	<i>LA QUIEBRA</i>	
	<i>FILO DEL UVITAL</i>	
	<i>UVITAL</i>	
	<i>LOMA DEL PLAN</i>	
<i>ZONA 2</i>	<i>EL PLAN</i>	<i>VIERNES 27 DE MARZO Y 03 Y 10 DE ABRIL</i>
	<i>EL VAINILLO</i>	
	<i>LOMA DEL MANGO</i>	
	<i>EL MANGO</i>	
	<i>LA TOSCANA</i>	
	<i>TRAVESÍAS</i>	
	<i>EL CARRETERO</i>	
<i>ZONA 3</i>	<i>PUENTE IGLESIAS</i>	<i>JUEVES 26 DE MARZO Y 02 Y 09 DE ABRIL</i>
	<i>EL RAICERO</i>	
	<i>MARSELLA</i>	
	<i>HOYO FRIO</i>	
	<i>EL CALVARIO</i>	
	<i>ZANCUDO</i>	
	<i>LA MARIA</i>	
	<i>AGUACATAL</i>	
<i>ZONA 4</i>	<i>LA MINA</i>	<i>MIÉRCOLES 25 DE MARZO Y 01 Y 08 DE ABRIL</i>
	<i>CADENAS</i>	
	<i>LA GARRUCHA</i>	
	<i>CHAMUSCADOS</i>	
	<i>MURRAPAL</i>	
	<i>EL MOLINO</i>	
	<i>MELINDRES</i>	
	<i>CRISTALINA</i>	
	<i>COMBIA GRANDE</i>	
	<i>EL PORVENIR</i>	

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 021 DEL MUNICIPIO DE FREDONIA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00849 00

ZONA 5	COMBIA CHIQUITA	DOMINGO 29 DE MARZO Y 05 Y 12 DE ABRIL
	BUENOS AIRES	
	EL CERRO	
ZONA 6	JONAS	LUNES 30 DE MARZO 06 Y 13 DE ABRIL
	PALOMOS	
	EL CINCO	
	SABALETAS	
	NARANJAL	

Parágrafo: Autorícese a la empresa de transporte público COOTRANSFRE para que realice el plan de atención y prestación del servicio de transporte público de pasajeros únicamente en las rutas, días y horarios ordenados.

ARTÍCULO SEXTO: Ordénese a la empresa prestadora del servicio público de transporte terrestre “COOTRANSFRE”, para que preste el servicio público de transporte de pasajeros solo en los días y horarios establecidos en el artículo cuarto del presente decreto, además deberá implementar acciones de desinfección de los vehículos utilizados en cada trayecto, actividad que vigilará la Secretaria de Bienestar Social del Municipio.

ARTÍCULO SEPTIMO: Autorícese a la población de la cabecera municipal y centros poblados y en cumplimiento del artículo cuarto de este decreto; la realización de jornadas de abastecimiento de insumos de primera necesidad y otros, contemplados en las excepciones del decreto 457; en el horario de las 14:00 horas y las 18:00 horas del día establecido para la actividad que vigilará la Secretaría de Bienestar Social del Municipio.

Días de servicio	Cédulas terminadas en
Sábado 28 de marzo - 04 y 11 de abril	1 y 2
Viernes 27 de marzo y 03 y 10 de abril	3 y 4
Jueves 26 de marzo y 02 y 09 de abril	5 y 6
Miércoles 25 de marzo y 01 y 08 de abril	7 y 8
Domingo 29 de marzo y 05 y 12 de abril	9 y 0
Lunes 30 de marzo 06 y 13 de abril	

ARTICULO OCTAVO: Ordenar a los supermercados, tiendas, graneros, expendios de carnes farmacias y demás almacenes de cadena de víveres, el estricto cumplimiento de las medidas sanitarias y de accesibilidad de las personas, orientándolas adecuadamente en el uso adecuado y la racionalidad en la compra de alimento; igualmente deberán realizar acciones constantes de desinfección de los elementos utilizados por la población para realizar sus compras y su personal deberá cumplir de manera irrestricta con las acciones de prevención señaladas en los decretos de orden nacional, departamental y municipal, actividad que vigilará la Secretaría de Bienestar Social del Municipio.

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 021 DEL MUNICIPIO DE FREDONIA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00849 00

Parágrafo: Los mercados, supermercados, tiendas, farmacias, cacharrerías con venta de productos de primera necesidad que incrementen los precios de manera indiscriminada, serán sancionados, multados y podrían perder su licencia de funcionamiento.

ARTICULO NOVENO: Autorizar la suspensión de las obras de infraestructura física adelantados por el municipio de Fredonia dada que no cuenta con el abastecimiento de materiales, equipos y herramientas para la ejecución de las obras civiles debido a que el comercio de este tipo de elementos se encuentra suspendido.

ARTICULO DECIMO: Prohíbese el consumo de bebidas embriagantes en todo el municipio de Fredonia en espacios abiertos y los establecimientos de comercio, en el periodo de cuarentena, no se prohíbe el expendio de bebidas embriagantes.

ARTICULO UNDÉCIMO: Ordenar a la fuerza pública la realización de los respectivos controles a los establecimientos públicos; a la circulación de peatones y ciudadanos sin la debida autorización y/o justificación

ARTÍCULO DECIMO SEGUNDO: Inobservancia de las medidas. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue.

ARTICULO DÉCIMO TERCERO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de público.

Dado en el Municipio de Fredonia, a los 20 días del mes de marzo de dos mil veinte.

2.2.- Caso concreto.

Revisado el Decreto 021 del 23 de marzo de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 019 DE 2020 Y SE TOMAN MEDIDAS EXCEPCIONALES DE ORDEN PÚBLICO, ADMINISTRATIVAS Y FISCALES PARA ATENDER LA CUARENTENA ORDENADA POR EL GOBIERNO NACIONAL PARA PREVENIR Y CONTENER EL AVANCE DE LA PANDEMIA DEL COVID-19, Y SALVAGUARDAR LA VIDA HUMANA, EN EL MUNICIPIO DE FREDONIA-ANTIOQUIA”, se advierte que cumple con los siguientes requisitos de procedibilidad:

- Es un acto administrativo de carácter general dirigido a los habitantes del Municipio de Fredonia – Antioquia.
- Son medidas adoptadas por el alcalde Municipal en ejercicio de función administrativa, las cuales están consagradas en acto administrativo expedido en vigencia del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 021 DEL MUNICIPIO DE FREDONIA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00849 00

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

El decreto municipal declara la calamidad pública, e impone medidas sanitarias de aislamiento obligatorio en distintos tipos de actividades, regula la circulación de las personas en su municipio, entre otros, para lo cual cita el siguiente sustento normativo:

- Constitución Política: Artículos 2 y 49
- Ley 715, artículo 43
- Ley 1801 de 2016: artículos 14, 201, 202 y 205
- Ley 9ª de 1979, artículo 564.
- Ley 1523 de 2012, Artículo 4 num. 25
- Código Penal, artículo 368.
- Decreto 780 de 2016, artículo 2.8.8.1.4.3
- Decreto Departamental N° 2020070000967 del 12 de marzo de 2020
- Decreto Municipal 019 del 16 de marzo de 2020
- Circular conjunta No. 11 del 09 de marzo de 2020 de los Ministerios de Educación Nacional y de Salud y Protección Social.
- Circulares K2020090000139 y K202000990000135 de 2020 de la Secretaría de Educación de Antioquia
- Resolución No. 380 del 10 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social.

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

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 021 DEL MUNICIPIO DE FREDONIA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00849 00

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

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

Sin embargo, estos decretos no invocaron para su expedición el artículo 215 de la Constitución Política que otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República, sino los artículos 189 numeral 4, 303 y 315 íd. y la ley 1801 de 2016; es decir que fueron proferidos en ejercicio de sus facultades ordinarias, en virtud de las cuales actúa como suprema autoridad administrativa en materia de orden público, tranquilidad, seguridad pública y preservación ambiental, razón por la cual la Corte Constitucional no asumió su conocimiento para control inmediato de constitucionalidad.⁹

En síntesis, las fuentes normativas invocadas en el Decreto No 021 del municipio de Fredonia, son decretos ordinarios expedidos con fundamento en la emergencia sanitaria decretada por el Ministro de Salud y Protección Social mucho antes de que el Presidente de la República declarara el estado de excepción y, si bien es cierto que ambas instituciones jurídicas están orientadas a conjurar la crisis que se presenta con la aparición del virus Covid19, tienen regulación y finalidades diversas.

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

Expresa que:

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

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 021 DEL MUNICIPIO DE FREDONIA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00849 00

“El Decreto objeto de estudio consagró disposiciones orientadas a reglamentar o desarrollar ciertas actividades, todas ellas de carácter administrativo y del manejo del orden público, propias del ejercicio del poder de policía y de las competencias atribuidas no solo en la Constitución Política, sino también en la ley 136 de 1994, la Ley 1801 de 2016, Ley 1523 de 2012 y los Decretos Administrativos Reglamentarios proferidos por el Gobierno Nacional, sin que se observe de sus fundamentos jurídicos, que el mismo haya sido el producto o desarrollo de los Decretos Legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante el Estado de Excepción.

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

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

4. Saneamiento

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

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

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

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 021 DEL MUNICIPIO DE FREDONIA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00849 00

mientras que la misma providencia adoptada por la Sala Plena dejaría en firme la decisión sin recurso alguno.

Es cierto que la valoración inicial de la actuación dio lugar a avocar conocimiento y que esta etapa se surtió conforme a la ley; sin embargo, un nuevo estudio del tema, enriquecido con el concepto del señor agente del Ministerio Público, permite arribar a la conclusión de que el acto remitido no desarrolla un decreto legislativo y, por tanto, tal como ya se anunció, se impone declarar improcedente el medio de control mediante decisión de Sala Unitaria.¹⁰

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

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

RESUELVE

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

SEGUNDO.- SE DECLARA IMPROCEDENTE EL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD del Decreto 021 del 23 de marzo de 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 019 DE 2020 Y SE TOMAN MEDIDAS EXCEPCIONALES DE ORDEN PÚBLICO, ADMINISTRATIVAS Y FISCALES PARA ATENDER LA CUARENTENA ORDENADA POR EL GOBIERNO NACIONAL PARA PREVENIR Y CONTENER EL AVANCE DE LA PANDEMIA DEL*

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

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 021 DEL MUNICIPIO DE FREDONIA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00849 00

COVID-19, Y SALVAGUARDAR LA VIDA HUMANA, EN EL MUNICIPIO DE FREDONIA-ANTIOQUIA”, las razones expuestas en la parte motivan.

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

CUARTO.- EJECUTORIADA ESTA PROVIDENCIA, archívese el expediente.

NOTIFIQUESE


GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
MAGISTRADA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY

8 DE JUNIO DE 2020

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR


SECRETARÍA GENERAL