



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

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 059 DEL MUNICIPIO DE GUADALUPE
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00941 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. 059 de 2020 expedido por el municipio de Guadalupe. El auto anterior fue notificado personalmente al municipio que lo remitió y al Procurador Judicial.

Agotado el trámite procesal previsto en el artículo 185 del CPACA y encontrándose el proceso a despacho para proferir sentencia; se advierte que, en Sala Unitaria¹, debe efectuarse el control de legalidad previsto en el artículo 207 del CPACA y adoptar las medidas de saneamiento correspondientes, de conformidad con las siguientes

CONSIDERACIONES

1. Control inmediato de legalidad

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

“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

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. 059 DEL MUNICIPIO DE GUADALUPE
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00941 00

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.

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. 059 DEL MUNICIPIO DE GUADALUPE
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00941 00

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

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

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

2. Requisitos de procedibilidad

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

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

² C-802-02

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 059 DEL MUNICIPIO DE GUADALUPE
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00941 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. 059 DEL MUNICIPIO DE GUADALUPE
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00941 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. 059 DEL MUNICIPIO DE GUADALUPE
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00941 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

⁷ C-802-02

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

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 059 DEL MUNICIPIO DE GUADALUPE
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00941 00

Gobierno Nacional como legislador extraordinario, sin que ello incluya otros decretos de diversa naturaleza que se expidan para conjurar las causas del estado de excepción y que no tendrán carácter de ley sino de actos administrativos.

3. Caso concreto

3.1.- Acto administrativo remitido para control

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

**“DECRETO N° 059-2020
(Marzo 24 de 2020)**

"POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN LAS MEDIDAS DADAS POR EL GOBIERNO NACIONAL Y SE ORDENA EL AISLAMIENTO PREVENTIVO CON OCASIÓN DE LA PANDEMIA POR EL COVID 19"

El Alcalde del Municipio de Guadalupe, en uso de sus facultades constitucionales y legales en especial las conferidas por los artículos 2, 49 y 315 de la Constitución Política, el artículo 44 de la ley 715 de 2001, el decreto 780 de 2016, los artículos 14 y 202 de la ley 1801 de 2016, la ley 9 de 1979, y

CONSIDERANDO

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

Que el artículo 49 de la carta política establece que "La atención en 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 44 de la ley 715 de 2001 establece que corresponde a los municipios dirigir y coordinar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el ámbito de su jurisdicción

Que de conformidad con el decreto 780 de 2016, articulo 2.8.8.1.1.9 es función de las direcciones Seccionales de salud, en el sistema de Vigilancia en salud pública, declarar en su jurisdicción la emergencia sanitaria en salud de conformidad con la ley.

Que las autoridades sanitarias del nivel territorial que ejercen funciones de vigilancia y control sanitario deben adoptar las medidas necesarias de carácter preventivo de 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 2.8.8.1.4.2.30 de decreto 780 de3(sic) 2016 e informar oportunamente al sistema de vigilancia en salud publica

Que el parágrafo 1 del 2.8.8.1.4.30 Decreto 780 de 2016 señala:

"... 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

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 059 DEL MUNICIPIO DE GUADALUPE
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00941 00

enfermedad o un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad en una zona determinada"

Que mediante resolución 380 de marzo 10 de 2020 y resolución 385 de marzo 12 de 2020 el Ministerio de salud adoptó medidas preventivas sanitarias en el país por causa del coronavirus COVID-19.

Que el artículo 14 de la ley 1801 de 2016 a establecido un poder extraordinario para la prevención de riesgos o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad, estableciendo que "Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia."

Que el Departamento de Antioquia mediante decreto D2020070000967 del 12 de marzo de 2020 declara la emergencia sanitaria en salud en el Departamento de Antioquia.

Que el artículo 202 de la ley 1801 de 2016 otorgó competencia extraordinaria de Policía a los Gobernadores y alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad y dispuso:

"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..."

- ... 4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.*
- 5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.*
- 6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.*
- 7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas....*

Que el Presidente de la Republica mediante Decreto 420 del 19 de marzo de 2020, impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID 19 y el día 22 de marzo de 2020 expidió el Decreto Nacional 457 donde ordeno el aislamiento preventivo obligatorio.

Que El Gobernador de Antioquia mediante decreto D2020070001025 del 19 de marzo de 2020 declaró "CUARENTENA POR LA VIDA" en el Departamento de Antioquia.

Conforme a lo anterior,

DECRETA:

Artículo 1°: *Acogerse a las medidas dictadas por el Gobierno Nacional Mediante Decreto Nacional 457 del 22 de marzo de 2020.*

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 059 DEL MUNICIPIO DE GUADALUPE
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00941 00

Artículo 2°: *Decretar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas del Municipio de Guadalupe a partir de las cero horas (00:00) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00), del día 13 de abril de 2020. El aislamiento limita totalmente la circulación de personas y vehículos, salvo las excepciones que contempla el Decreto Nacional 457 del 22 de marzo de 2020 y las determinadas en el Decreto Departamental 2020070001031 del 23 de marzo de 2020.*

Artículo 3°: *Además de las excepciones Nacionales y Departamentales, quedan excepcionados de esta medida las siguientes personas, vehículos y actividades:*

- 1. Quienes estén debidamente acreditados como miembros de la fuerza pública, Ministerio Publico incluyendo Personerías Municipales, la Defensa Civil, Cruz Roja, Defensoría del Pueblo, Cuerpos de Bomberos, Organismos de socorro, funcionarios del Instituto Colombiano de Bienestar familiar, de la Fiscalía General de la Nación, servidores de la rama judicial, servidores del INPEC y las autoridades que cumplan funciones de Policía y tránsito.*
- 2. Vehículos y personal de vigilancia privada y empresas de transporte de valores.*
- 3. Todo el personal que trabaja en el sector salud, su acompañante y las personas que se dediquen a la guarda y cuidado de personas mayores de edad.*
- 4. Toda persona que de manera prioritaria requiera atención de un servicio de salud, su acompañante y las personas que se dediquen a la guarda y cuidado de personas mayores de edad.*
- 5. Personal que labore en medios de comunicación.*
- 6. Vehículos y personal que labore en empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, gas natural.*
- 7. Trabajadores y personal de aquellas obras de infraestructura y sus operadores viales o de atención a programas sociales que deban ejecutarse y no puedan suspenderse.*
- 8. Los vehículos de servicio público individual debidamente identificados podrán movilizar personas desde y hacia las terminales. Estos vehículos, una vez terminadas sus labores, deberán dirigirse a su domicilio.*
- 9. Vehículos y personal que realice el transporte y abastecimiento de víveres, de productos de higiene y aseo, e insumos necesarios para la producción de alimentos y las actividades agropecuarias.*
- 10. Personal y vehículos, incluidas las motocicletas, propiedad del personal vinculado al sector salud, servicios domiciliarios de alimentos o medicamentos.*
- 11. Personas que trabajen en comercios de primera necesidad, tales como farmacias, plazas de mercado, tiendas, supermercados y estaciones de suministro de combustible.*
- 12. Personal y vehículos destinados a los servicios funerarios exclusivamente durante el tiempo de prestación del servicio.*
- 13. Las personas y vehículos que deban desplazarse a atender actividades agropecuarias y mineras.*
- 14. Las personas que deban sacar sus mascotas, máximo 20 minutos, y en lugares cercanos a sus residencias.*
- 15. Las personas de la zona rural que requieran abastecerse de víveres y productos de aseo e higiene.*

Artículo 4°: *Prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las 00:00 horas del día miércoles 25 de marzo de 2020, hasta las 00:00 horas del día lunes 13 de abril de 2020.*

Artículo 5°: *Acogerse a la medida impuesta por el Ministerio de Salud y protección Social que ordena el cierre de bares, discotecas y sitios nocturnos a partir de las 00:00 horas del día miércoles 25 de marzo de 2020, hasta las 00:00 horas del día 13 de abril de 2020.*

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 059 DEL MUNICIPIO DE GUADALUPE
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00941 00

***Artículo 6°:** Prohibir y suspender toda clase de eventos de alta afluencia de personas, ya sea de carácter público o privado, concentraciones, manifestaciones, actividades religiosas y/o deportivas en el municipio, las cuales excedan el número de cincuenta (50) personas a partir de las 00:00 horas del día miércoles 25 de marzo de 2020, hasta las 00:00 horas del día lunes 13 de abril de 2020.*

***Artículo 7°:** Se decreta estado de cuarentena en todo el Municipio de Guadalupe, para los adultos mayores de 70 años y niños y adolescentes menores de 14 años, las 24 horas del día, a partir de las 00:00 horas del día miércoles 25 de marzo de 2020, hasta las 00:00 horas del día lunes 13 de abril de 2020.*

***Artículo 8°:** A quién incumpla, desacate o desconozca las disposiciones establecidas en el presente decreto, se le impondrá las medidas correctivas conforme a la ley 1801 de 2016 Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana, sin perjuicio de lo establecido en la ley 9 de 1979 y lo previsto en el artículo 368 del código penal.*

***Artículo 9°:** El presente decreto deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de su expedición y promulgación y podrá extenderse conforme las directrices del gobierno nacional.*

Dado en el Municipio de Guadalupe- Antioquia, el día 24 de marzo de 2020...”

3.2.- Requisitos de procedibilidad del Decreto 059 de 2020.

Revisado el Decreto 059 del 24 de marzo de 2020 expedido por el municipio de Guadalupe, se advierte que cumple con los siguientes requisitos de procedibilidad:

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

Sin embargo, dichas medidas no desarrollan Decretos Legislativos expedidos en Estados de Excepción, acorde con el análisis que se efectuará a continuación, toda vez que se ordenó el aislamiento obligatorio con fundamento en el siguiente sustento normativo:

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 059 DEL MUNICIPIO DE GUADALUPE
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00941 00

- Constitución Política, Arts. 2, 49 y 315 núm. 2.
- Ley 715 de 201, Art. 44.
- Ley 1801 de 2016, Arts. 14 y 202.
- Ley 9 de 1979.
- Decreto 780 de 2016 art. 2.8.8.1.1.9 y 2.8.8.1.4.30.
- Decretos Departamentales de Antioquia 967 y 1025 de 2020
- Resoluciones 380 y 385 de 2020 expedidas por el Ministerio de Salud y protección Social.

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

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

- 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

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 059 DEL MUNICIPIO DE GUADALUPE
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00941 00

Constitucional no asumió su conocimiento para control inmediato de constitucionalidad.⁹

En síntesis, las fuentes normativas invocadas en el Decreto No 059 del municipio de Guadalupe, son decretos ordinarios expedidos con fundamento en la emergencia sanitaria decretada por el Ministro de Salud y Protección Social mucho antes de que el Presidente de la República declarara el estado de excepción y, si bien es cierto que ambas instituciones jurídicas están orientadas a conjurar la crisis que se presenta con la aparición del virus Covid19, tienen regulación y finalidades diversas.

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

Expresa que:

“El Decreto objeto de estudio consagró disposiciones orientadas a reglamentar 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 sólo en la Constitución Política, sino también en la ley 136 de 1994, la Ley 1801 de 2016 y los Decretos Administrativos Reglamentarios proferidos por el Gobierno Nacional, sin que se observe de sus fundamentos jurídicos, que el mismo haya sido el producto o desarrollo de Decretos Legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante el Estado de Excepción.

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

...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,

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

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 059 DEL MUNICIPIO DE GUADALUPE
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00941 00

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”*.

Esta solución es coherente y garantista, si se tiene en cuenta que no es deseable emitir una sentencia inhibitoria cuando no se define de fondo el asunto; además, por tratarse de un asunto de única instancia, la decisión a cargo de ponente admite el recurso de súplica (artículo 246 íd.), mientras que la misma providencia adoptada por la Sala Plena dejaría en firme la decisión.

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

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. 059 DEL MUNICIPIO DE GUADALUPE
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00941 00

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 059 del 24 de marzo de 2020 *"POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN LAS MEDIDAS DADAS POR EL GOBIERNO NACIONAL Y SE ORDENA EL AISLAMIENTO PREVENTIVO CON OCASIÓN DE LA PANDEMIA POR EL COVID 19"*, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva.

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

Discutido y aprobado en Sala de la fecha.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.


GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
MAGISTRADA

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	DECRETO No. 059 DEL MUNICIPIO DE GUADALUPE
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00941 00

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY

8 DE JUNIO DE 2020

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR


SECRETARIA GENERAL