



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
SALA UNITARIA
MAGISTRADO SUSTANCIADOR: JORGE LEÓN ARANGO FRANCO

Medellín, nueve (9) de junio de dos mil veinte (2020)

Medio control:	de	Control inmediato de legalidad
Naturaleza:		Revisión de legalidad del Decreto No. 052 del 1º de junio de 2020, proferida por el Alcalde del Municipio de San Andrés de Cuerquia –Antioquia, <i>"Por medio del cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19, en la jurisdicción del Municipio de San Andrés de Cuerquia, Antioquia"</i>
Radicado:		05001 23 33 000 2020 02178 00
Asunto:		No avoca conocimiento

El 8 de junio de 2020, la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Antioquia remitió a este despacho, por reparto y vía correo electrónico, el texto del Decreto No. 052 del 1º de junio de 2020, proferida por el Alcalde del Municipio de San Andrés de Cuerquia –Antioquia, *"Por medio del cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19, en la jurisdicción del Municipio de San Andrés de Cuerquia, Antioquia"* el cual fuera remitido a esta Corporación por el Alcalde de dicha municipalidad, para el control de legalidad de que trata del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

El Despacho al realizar el análisis del contenido del citado decreto, advierte que el mismo no es susceptible del control inmediato de legalidad, por las razones que a continuación se exponen:

El artículo 215 de la Constitución Política autoriza al Presidente de la República para declarar el Estado de Emergencia cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 ibídem, que perturben o amenacen en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

Así mismo, el Congreso de la República en ejercicio de su poder legislativo, expidió la Ley 137 de 1994, a través de la cual se reglamentaron los estados de excepción en Colombia, previendo el control de legalidad de los actos administrativos que fueren expedidos en virtud de dicha declaratoria en su artículo 20, veamos:

"ARTÍCULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo

en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

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

Bajo ese contexto, fueron desarrollados los artículos 136¹ y 185² de la Ley 1437 de 2011, a fin de regular lo pertinente frente al Control Inmediato de Legalidad de los actos administrativos de carácter general, que sean expedidos por las autoridades territoriales, en el ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción, medio de control que según el numeral 14° del artículo 151 ibídem, recae en los Tribunales Administrativos del lugar donde se expidan.

En virtud de lo anterior, es preciso señalar que en consideración a la declaratoria de pandemia por el brote de enfermedad coronavirus - COVID 19, realizada por la Organización Mundial de la Salud mediante comunicado del 11 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional ha venido adoptando una serie de medidas con el fin de atender la contingencia generada por dicha situación, entre ellas, la declaratoria de Estado de Emergencia Sanitaria establecida mediante la Resolución No 385 del 12 de marzo de la anualidad que avanza, ante la aparición de los primeros brotes de la enfermedad en el territorio nacional.

Con posterioridad, el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, expidió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, declarando el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días, contados a partir de la vigencia de dicho acto.

¹ **ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

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

² **Artículo 185. Trámite del control inmediato de legalidad de actos.** Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.

2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.

4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.

5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.

6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional.”

En el ejercicio de las facultades conferidas en el citado Decreto Legislativo, el Presidente de la Republica ha proferido una serie de actos administrativos encaminados a la protección del derecho a la vida, la salud en conexidad con la vida y la supervivencia de todas las personas en el país, y en el mismo contexto mantener el orden público en todo el territorio nacional, situaciones que fueron reglamentadas en los Decretos 418, 420, 457, 531, 539, 636 y 749 de 2020.

Bajo ese entendido, el Alcalde de San Andrés de Cuerquia – Antioquia-, en el uso de sus facultades constitucionales y legales, expidió el Decreto No. 052 del 1º de junio de 2020, *"Por medio del cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19, en la jurisdicción del Municipio de San Andrés de Cuerquia, Antioquia"*, de cuya lectura de los antecedentes que dieron lugar a su expedición, se observa que tuvo como sustento: **(i)** los artículos 2º, 24, 49 y 315 de la Constitución Política; **(ii)** el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012; **(iii)** los artículos 14, 198, 199, 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016; **(iv)** la Ley 1751 de 2015; **(v)** la Resolución Nro. 380 de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social; y finalmente **(vi)** el Decreto 749 de 2020 expedido por el Presidente de la República, mediante el cual se ordena el aislamiento preventivo desde el 1º de junio hasta el 1º de julio de 2020.

Así, se advierte que de conformidad con la Ley 1801 de 2016³ o Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, -invocada en el acto objeto de control-, los gobernadores y alcaldes pueden disponer de acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten 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.

Igualmente, haciendo remisión a Ley 1523 de 2012⁴, los gobernadores y alcaldes son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción –artículo 12-, y que el Alcalde como jefe de la administración local representa al Sistema Nacional, y como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de

³ Artículos 14 y 202

⁴ *"Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones"*

gestión del riesgo en su municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción –artículo 14-.

De la lectura del Decreto Nro. 052 del 1o de junio de 2020, proferido por el alcalde del Municipio de San Andrés de Cuerquia –Antioquia-, si bien se trata de un acto de carácter general, el mismo no fue dictado en desarrollo de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica declarada mediante los Decretos 417 y 637 de 2020, como tampoco tiene fundamento en los demás decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional.

Así las cosas, y teniendo en cuenta que el Decreto 052 del 1º de junio de 2020 fue expedido en virtud de las competencias que le ha otorgado la Constitución y la Ley a los Alcaldes, y atendiendo las instrucciones del señor Presidente de la República a través de los Decretos 418, 457, 531, 593 y 749 de 2020, el Despacho considera que la naturaleza del presente acto administrativo, aunque se profirió en virtud de la declaratoria del Estado de Emergencia en el territorio nacional y con ocasión de las medidas adoptadas en el orden departamental, no corresponde a un acto que éste desarrollando un decreto legislativo del Presidente expedido en virtud del estado de excepción.

Lo anterior, por cuanto en los Decretos 420 y 593 de 2020 el Presidente de la República estableció las instrucciones en materia de orden público que deben seguir los mandatarios locales, conforme al principio de colaboración armónica entre el Gobierno Nacional y las autoridades de orden territorial, aunado a lo cual, en materia de orden público los Gobernadores y Alcaldes, de acuerdo con lo señalado en el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012⁵, deben seguir las instrucciones que imparten el Presidente de la República en estos casos, ejerciendo las funciones que propiamente se le atribuyen para conservar el orden público, contenida en el literal b) de dicha disposición⁶.

⁵ “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

⁶ **"ARTÍCULO 29.** Modificar el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 91. Funciones. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

(...)

b) En relación con el orden público:

1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:

a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;

b) Decretar el toque de queda;

c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes;

d) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley;

e) Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9 del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen.

(...)

4. Servir como agentes del Presidente en el mantenimiento del orden público y actuar como jefes de policía para mantener la seguridad y la convivencia ciudadana.”

¹⁰ El artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, establece: **"ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE.** Corresponde al Presidente de la República:

1. Dirigir y coordinar a las autoridades de Policía y la asistencia de la fuerza pública para garantizar la convivencia en todo el territorio nacional.

2. Ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y los deberes, de acuerdo a la Constitución y la ley.

Así mismo, debe indicarse que los Decretos 420 y 593 de 2020 proferidos por el Presidente de la República, no fueron expedidos en ejercicio de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, sino que invocan como fundamento normativo las facultades ordinarias del Presidente plasmadas en los artículos 189 numeral 4, 303 y 315 de la Constitución Política y especialmente en el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016¹⁰, por lo que, se reitera, las mismas no obedecen a facultades que se deriven de manera directa de la declaratoria del estado de excepción, sino de facultades propias que las normas prevén para el Presidente con independencia de la existencia o no de un estado de excepción, aun a pesar que las mismas puedan servir en medio situaciones como las que se están viviendo.

Igualmente, se observa que en el decreto objeto de análisis se atiende a lo dispuesto por el Presidente de la República mediante el Decreto 457 de 2020, en el sentido de disponer las acciones pertinentes para la ejecución de la medida de aislamiento preventivo en el Municipio de Medellín –Antioquia, así como contemplar las excepciones adicionales que se requieren para mantener el orden público y propender por la mitigación de los efectos derivados del contagio del COVID-19. Dicho decreto no es un decreto legislativo, al contrario se trata de un conjunto de disposiciones normativas que expidió el Gobierno Nacional (Presidente y ministros respectivos del sector) para derogar el Decreto 420 de 2020 que es de igual naturaleza, esto es, un decreto ordinario en ejercicio de las funciones asignadas normalmente como máxima autoridad de Policía administrativa para mantener y preservar el orden público, en cualquiera de sus componentes: seguridad, salubridad, moralidad, tranquilidad, movilidad, y como suprema autoridad administrativa da unos lineamientos para las autoridades locales que actúan como sus agentes en esta materia, por tanto, no se trata de un decreto departamental o municipal que desarrolle las competencias que excepcionalmente puede ejercer el Presidente de la República a través de decretos legislativos expedidos en el marco del Estado de Excepción en cualquiera de sus modalidades, que por ser excepcionales y no normales, tienen un control inmediato de legalidad.

De la misma forma, si bien el mismo se fundamentó igualmente en el Decreto 531 de 2020, que ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, en aras de mitigar el riesgo de transmisión de Covid-19, lo cierto es que la naturaleza de este último acto administrativo no es la de ser tampoco un decreto legislativo, sino que fue expedido por el presidente de la República en su calidad de jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa, a quien le corresponde conservar en todo el territorio nacional el

3. Tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en

orden público, según lo dispone el numeral 4.º del artículo 189 de la CP. En otras palabras, no se trata de aquellos decretos con fuerza de ley que el presidente puede dictar a voces del artículo 215 de la CP, pues estos "*son disposiciones que ostentan la misma jerarquía normativa que aquellas que expide el legislador ordinario*", a través de los cuales puede "derogar, modificar o adicionar leyes expedidas por el Congreso"⁸.

Situación similar se presentan con los Decretos 593 y **749** de 2020, los cuales tampoco fueron expedidos en ejercicio de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, sino que invoca como fundamento normativo las facultades ordinarias del Presidente plasmadas en los artículos 189 numeral 4, 303 y 315 de la Constitución Política y especialmente en el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, por lo que, se reitera, las mismas no obedecen a facultades que se deriven de manera directa de la declaratoria del estado de excepción, sino de facultades propias que las normas prevén para el Presidente con independencia de la existencia o no de un estado de excepción, aun a pesar que las mismas puedan servir en medio situaciones como las que se están viviendo.

En consecuencia, no hay duda que el decreto proferido por el alcalde de San Andrés de Cuerquia –Antioquia-, objeto del presente, no es susceptible de control inmediato de legalidad, toda vez que la función administrativa ejercida tuvo lugar en razón a las facultades que el ordenamiento jurídico le otorga como primera autoridad del ente territorial, para conjurar la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional, según lo dispuesto en los artículos 314 y 315 de la CP.

En el mismo sentido, se debe precisar que si bien el mencionado decreto contiene medidas tendientes a mitigar el riesgo de transmisión del covid-19, el mismo no es susceptible del control inmediato de legalidad previsto los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que no desarrolla alguno de los decretos legislativos que a la fecha ha expedido el Gobierno Nacional con ocasión de la emergencia económica, social y ecológica declarada por el presidente de la República a través de los Decretos 417 y 637 de 2020.

En ese orden de ideas, el Despacho se abstendrá de dar trámite al control inmediato de legalidad del Decreto No. 052 del 1o de junio de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de San Andrés de Cuerquia –Antioquia-, comoquiera que las decisiones que contiene dicho acto administrativo se relacionan con las facultades como primera autoridad de Policía expedidas en el marco de las competencias que le atribuye la Constitución y la Ley a los mandatarios locales, y atendiendo además a las instrucciones impartidas por el Presidente de la República igualmente en

⁷ Corte Constitucional, sentencia C-979 del 13 de noviembre de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería

⁸ Ibídem

materia de orden público.

Lo anterior, no supone que el decreto remitido no tenga control judicial, sino que el mismo debe realizarse a través de los medios de control de Nulidad y de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, pues el control inmediato de legalidad tiene un alcance limitado a los aspectos ya que fueron indicados.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

RESUELVE

PRIMERO: NO AVOCAR CONOCIMIENTO para realizar el control inmediato de legalidad del Decreto Nro. 052 del 1º de junio de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de San Andrés de Cuerquia –Antioquia-, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. NOTIFICAR este proveído al Ministerio Público y al Alcalde del Municipio de San Andrés de Cuerquia –Antioquia-.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


JORGE LEÓN ARANGO FRANCO
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA

EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY

Medellín, **10 DE JUNIO DE 2020**. Fijado a las 8.00 a.m.

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR



SECRETARIA GENERAL