



Tribunal Administrativo de Antioquia
Sala Primera de Oralidad
Magistrado Ponente: John Jairo Alzate López

Medellín, diez (10) de junio de dos mil veinte (2020)

Referencia: **Radicado No:** 05001-23-33-**000-2020-01239-00** ACUMULADO
CON EL 05001-23-33-**000-2020-01240-00**
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Demandante: MUNICIPIO DE GUATAPÉ - ANTIOQUIA
Demandado: DECRETO 036 DEL 17 DE MARZO DE 2020 Y
DECRETO 040 DEL 20 DE MARZO DE 2020
PROFERIDOS POR EL ALCALDE MUNICIPAL
DE GUATAPÉ

INTERLOCUTORIO No. 163

<i>Acto no desarrolla decreto legislativo/ Medida de saneamiento/ Deja sin efectos actuación.</i>

El Despacho se dispone a adoptar medidas de saneamiento y a dejar sin efectos lo actuado, toda vez que se ha verificado que el decreto sometido a control inmediato de legalidad, no puede ser objeto de conocimiento de la jurisdicción por este medio de control.

OBLIGACIÓN DEL JUEZ DE SANEAMIENTO

El saneamiento constituye un deber del juez que se produce desde el inicio de cualquier proceso o actuación y se manifiesta a través de las distintas etapas del procedimiento.

Los distintos estatutos procesales imponen al juez director del proceso, la obligación permanente de adoptar medidas de saneamiento. Así, los artículos 132 del Código General del Proceso y 207 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establecen que, agotada cada etapa del proceso, el juez deberá realizar control de legalidad para corregir o sanear los vicios que configuren nulidades u otras irregularidades del proceso.

El juez administrativo, entonces, debe ejercer en todo proceso o actuación ese control de legalidad que se traduce en medidas de saneamiento que pueden consistir en corregir las irregularidades, decretar nulidades o adoptar cualquier otra medida que permita hacer efectiva la tutela judicial efectiva o que evite un desgaste de la administración de justicia.

LA EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA

En el Capítulo 6 del Título VII, artículos 212 a 215 de la Constitución Política, se establecieron tres estados de excepción, así: el estado de guerra exterior, el estado de conmoción interior y el estado de emergencia económica, social y ecológica.

El artículo 215, regula el estado de emergencia económica, social y ecológica en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el estado 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 este no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el gobierno sobre las causas que determinaron el estado de emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del gobierno. En relación con aquéllas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el estado de emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

PARÁGRAFO. 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 aquélla 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”.

Ahora, sobre las características que debe reunir el decreto que declara la emergencia económica, social y ecológica para que supere el juicio de exequibilidad, la Corte Constitucional en la Sentencia C-254 de 2009, señaló lo siguiente:

*“En cuanto al decreto que declara ese estado de excepción, la Corte debe verificar que satisfaga las siguientes **exigencias formales**: (i) que tenga una parte considerativa donde se expongan los motivos que determinan la declaración del estado de excepción; (ii) que lleve la firma del Presidente y de todos sus Ministros; (iii) que fije el límite temporal de la vigencia del estado de excepción; (iv) que indique el lapso durante el cual se hará uso de las facultades extraordinarias; (v) que determine el ámbito territorial que comprende esa declaratoria.*

*Por lo que atañe a los **requisitos materiales**, la evaluación consiste en establecer si realmente existió una perturbación o amenaza de perturbación grave e inminente del orden económico, social o ecológico o una calamidad pública, que no pueda conjurarse mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades, lo que para la jurisprudencia comprende la realización de tres juicios distintos: el fáctico, el valorativo y el de suficiencia.*

*El juicio sobre el **presupuesto fáctico** es de naturaleza objetiva y consiste en verificar si los hechos invocados tuvieron ocurrencia; en caso afirmativo, el juicio objetivo de existencia se resolverá de manera positiva y, en consecuencia, la declaratoria del estado de emergencia es legítima; en caso contrario, esa comprobación será negativa y la declaratoria será de inconstitucionalidad por ausencia de este primer presupuesto.*

*También debe determinar esta Corte si esos hechos son sobrevinientes, es decir, si tienen carácter anormal y excepcional. La jurisprudencia ha señalado que el hecho sobreviniente no puede ser de cualquier naturaleza, sino **extraordinario**, como lo establece el artículo 2° de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción al referirse a “*circunstancias extraordinarias*”, que no puedan ser atendidas mediante los poderes comunes del Estado.*

Ese juicio también es objetivo y se dirige a verificar si los hechos aparecieron de manera súbita o inopinada, apartándose del ordinario acontecer o si, por el contrario, son crónicos o estructurales, evento en el cual deslegitiman la apelación al estado de excepción, según se expuso anteriormente.

Otro aspecto que debe ser comprobado por la Corte radica en que los hechos invocados sean distintos a los que dan lugar a la declaratoria del estado de guerra exterior o conmoción interior. Sobre el asunto, la jurisprudencia ha manifestado que no es sencillo distinguir entre los hechos causantes de los estados de emergencia y conmoción interior, ya que en este último evento el concepto de “orden público” incluye elementos de índole económica o social.

*En lo atinente al **juicio valorativo**, la labor de la Corte consiste en establecer si en verdad los hechos invocados son de tal gravedad e inminencia, que justifican declarar el estado de excepción. Al respecto se ha precisado que*

cualquier calamidad pública o perturbación del orden económico, social o ecológico no da lugar a la emergencia, sino sólo aquella situación que por su intensidad e importancia logre trastornar ese orden y no pueda atenderse por vías previamente estatuidas. La atribución de ese calificativo por parte del Presidente no es discrecional, pues debe corresponder, igualmente, a una percepción objetiva.

Así mismo, debe corroborar si la perturbación o amenaza de perturbación es inminente, es decir, que no se refiera a un peligro eventual o remoto para los bienes protegidos por el artículo 215 superior, sino que ha de ser un riesgo real y efectivo, que puede materializarse en cualquier momento. Este juicio también es objetivo, pues busca determinar si la percepción y apreciación presidencial de los hechos invocados fue arbitraria o fruto de error manifiesto, lo que supone en este caso que el juez constitucional realice una ponderación o balance.

*El **juicio de suficiencia** tiene asidero en los principios de necesidad y proporcionalidad consagrados en la LEEE, y parte de la regla según la cual sólo se puede acudir al estado de emergencia cuando las herramientas jurídicas a disposición de las autoridades, no permiten conjurar la grave calamidad pública o la grave perturbación del orden económico, social y ecológico.*

Así, corresponde al Presidente apreciar la aptitud de las atribuciones ordinarias para superar la crisis, facultad que no es absoluta ni arbitraria pues debe respetar el marco normativo de los estados de excepción, conformado por la Constitución, los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia y la Ley Estatutaria de Estados de Excepción.

La jurisprudencia ha precisado que el análisis sobre la suficiencia de los poderes ordinarios es global y no implica un examen de cada una de las medidas que se anuncien en el decreto declaratorio; consiste en determinar seriamente si desde el ámbito de validez de ese decreto, es posible inferir que la crisis no se supera con el solo ejercicio de las atribuciones ordinarias de policía.

*Se precisa señalar que para la realización de los anteriores juicios y evaluaciones por parte de la Corte Constitucional, es indispensable que el decreto que declara el estado de excepción contenga una **motivación** adecuada y suficiente sobre las circunstancias extraordinarias que originaron la declaración, así como de las razones que impelen al Gobierno Nacional a adoptar tal determinación. Así lo exige expresamente el artículo 215 superior, al preceptuar que la declaración del estado de emergencia “deberá ser motivada”.*

El texto constitucional distingue entre el decreto que declara el estado de emergencia y los decretos que se expiden con fundamento en el mismo, pues, aunque todos tienen la naturaleza de decretos legislativos, el primero, esto es, el decreto declarativo, solo tiene la finalidad de declarar la emergencia y facultar al Presidente para “dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos”.

Según el artículo 215 de la Constitución, esos decretos legislativos que se expiden con fundamento el decreto declarativo, *“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”*.

Una consecuencia fundamental es que el único facultado para desarrollar el decreto legislativo que declara el estado de emergencia económica, social y ecológica, es el Presidente de la República y no otras autoridades. La expresión contenida en el inciso 2° del artículo 215 de la Constitución, es clara en el sentido de que *“podrá el Presidente”*, de donde no puede afirmarse que cuando se expide un acto administrativo por una autoridad territorial está desarrollando el decreto declarativo del estado de emergencia. Se insiste, esa una facultad que solo tiene el Presidente de la República.

En la parte final del inciso 2° y el inciso 3° de la norma constitucional, le indican al Presidente las características que deben reunir esos decretos legislativos, pues, por una parte, deben estar *“destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos”* y, por otra, deben *“referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia”*.

Ahora, no se discute que el Presidente no pueda dictar normas sin rango de ley para atender los hechos que motivan la contingencia, solo que cuando ello ocurre está ejerciendo facultades ordinarias que son propias del cargo y que puede expedir en cualquier tiempo, es decir, sin la declaratoria del estado de excepción.

Establecido lo anterior, se tiene que con fundamento en el artículo 215 de la Constitución el Presidente de la República expidió el Decreto 417 de 2020 *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*, decreto que en la parte resolutive dispuso:

“Artículo 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

Artículo 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.

Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e

impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas acabo.

Artículo 4. El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación”.

De manera congruente con lo que se ha expuesto, en este decreto no se adopta ninguna medida para desarrollar el estado de emergencia económica, social y ecológica, pues aunque en la parte considerativa se señalan algunas medidas que se van adoptar y en el artículo 3° se indica que se adoptarán “*las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto*”, se deja claro que esas medidas no se adoptan con el mismo decreto sino que se adoptarán “*mediante decretos legislativos*”.

Con esto se concluye que en el Decreto legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, no se adoptó ninguna medida diferente a la declaratoria del estado de emergencia y a señalar el término de duración de la medida.

CONTROL AUTOMÁTICO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE DESARROLLAN DECRETOS LEGISLATIVOS

Los estados de excepción fueron objeto de reglamentación mediante la Ley 137 de 1994, ley de carácter estatutario y que, por esa naturaleza, ya fue objeto de estudio de exequibilidad por parte de la Corte Constitucional en la Sentencia C-179 del 13 de abril de 1994, Magistrado Ponente Dr. Carlos Gaviria Díaz

El artículo 20 de la citada Ley 137 de 1994, dispuso lo siguiente:

“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.”

En el mismo sentido el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, señala que:

“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”.

Sobre la naturaleza del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado en sentencia del 5 de marzo de 2012, Consejero Ponente Dr. HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS, radicado 11001031500020100036900, señaló:

“En oportunidades anteriores, la Sala¹ ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

- a) Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.*
- b) Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.*
- c) Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.*
- d) Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.*

En la misma providencia la Corporación hizo la precisión sobre la característica de integral del control inmediato de legalidad, en tanto no supone un control completo y absoluto, pues el análisis que hace la jurisdicción solo queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la cual se culmina el procedimiento especial de control de legalidad, es decir, solo hace tránsito a cosa juzgada relativa.

¹ Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

Debe quedar claro que el control inmediato de legalidad que realiza la jurisdicción de lo contencioso administrativa sobre los actos administrativos proferidos por las entidades públicas en los estados de excepción, recae sobre *“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”*. Se conjugan, entonces, tres (3) características: **(i)** deben ser medidas de carácter general, lo que supone que si las medidas no gozan de esa generalidad, el acto administrativo no es objeto de control inmediato de legalidad; **(ii)** esas medidas deben proferirse en ejercicio de la función administrativa, lo que es relevante cuando quien profiere el acto es el Presidente de la República, porque puede ser que las medidas se adopten en ejercicio de la función legislativa, toda vez que en los estados de excepción adquiere temporalmente la facultad de dictar decretos con fuerza de ley; y, **(iii)** el acto debe ser dictado *“como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción”*, esto es, debe desarrollar al menos un decreto legislativo dictado en el estado de emergencia económica, social y ecológica.

En este punto es importante citar lo señalado por el Consejo de Estado, en providencia del 29 de abril de 2020, radicado 11001-03-15-000-2020-00995-00, Consejera Ponente, Dra. STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO, así:

“De conformidad con el artículo 136 del CPACA, el control inmediato de legalidad en cabeza del Consejo de Estado recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas por autoridades del orden nacional, en ejercicio de la función administrativa, y como desarrollo de los estados de excepción. Así las cosas, el alcance de la mencionada disposición, en lo que hace relación con la competencia del Consejo de Estado para asumir el control inmediato de legalidad, es que solo recae respecto de los actos administrativos generales expedidos por las autoridades del orden nacional que incorporen medidas adoptadas en ejercicio de la función administrativa, cuando ellas se expidan con la finalidad de reglamentar un decreto de desarrollo en cualquiera de los estados de excepción, lo que no se puede predicar de los actos declaratorios. (lo resaltado no hace parte del texto original”.

Se reitera, entonces, solo los actos administrativos en los cuales confluyen esas tres condiciones, son objeto del control inmediato de legalidad, resaltándose la referida a que desarrollen decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

DEL CASO CONCRETO

Se remitieron al Tribunal Administrativo de Antioquia para efectuar el control inmediato de legalidad, los Decretos No. 036 del 17 de marzo de 2020 *“POR EL CUAL SE DECLARA*

LA EMERGENCIA SANITARIA EN SALUD EN EL MUNICIPIO DE GUATAPÉ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES” y No. 040 del 20 de marzo de 2020 “POR EL CUAL SE MODIFICA Y AJUSTA EL DECRETO 036 DEL 17 DE MARZO DE 2020”. El primero de los decretos citados, en la parte resolutive ordenó:

“ARTÍCULO PRIMERO: Decretar la emergencia sanitaria en el municipio de Guatapé, para evitar la propagación de la pandemia "Coronavirus COVID-19", en concordancia con la Resolución No 385 expedida por el Ministerio de Salud; el Decreto Departamental 2020070000967, del 12 de marzo de 2020 y Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 de la Presidencia de la República "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional".

ARTÍCULO SEGUNDO: Ordenar las siguientes medidas de protección en el Municipio de Guatapé, las cuales son de obligatorio cumplimiento, teniendo como principios básicos el autocuidado, la protección del otro, la corresponsabilidad social en la promoción, protección y mantenimiento de la salud en la comunidad en general, sin perjuicio de otras acciones o lineamientos que puedan darse de acuerdo con la evolución del evento a nivel Nacional, Departamental y/o Municipal.

A. MEDIDAS RESPECTO DE LOS SERVICIOS PRESTADOS POR LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL:

- 1. Queda suspendida la apertura de escenarios deportivos, así como la realización de actividades deportivas realizadas por el área de deportes.*
- 2. Quedan suspendidos todos los programas de formación cultural y demás actividades culturales dictados en el municipio a través de la dependencia de Cultura.*
- 3. Quedan suspendidas las audiencias programadas en virtud de los procesos contravencionales adelantados por los Inspectores de Tránsito. De conformidad con ello se suspenden igualmente los términos procesales para dichos procedimientos.*
- 4. Quedan suspendidas las audiencias programadas por la Inspección del Policía y Comisaría de familia.*
- 5. Quedan suspendidas las visitas al Centro de Retención Transitorio y Estaciones de Policía, sin embargo, podrán ingresar a dicho establecimiento los representantes judiciales de los internos adoptando las medidas de prevención correspondientes.*
- 6. La Administración Municipal prestará atención al público durante media jornada. Esta decisión podrá ser modificada conforme las necesidades de restricción del servicio.*
- 7. Adoptar las medidas establecidas en el artículo Quinto del Decreto 2020070000967 del 12 de marzo de 2020, expedido por la Gobernación de Antioquia, en lo que compete al municipio.*
- 8. Activar el Equipo de Respuesta Inmediata (ERI).*
- 9. suspender todos los términos de cada dependencia de la Alcaldía Municipal, hasta que pase la cuarentena obligatoria decretada por el Gobierno y en caso que se prorrogue hasta que termine cada una de sus prorrogas.*

B. MEDIDAS RESPECTO DE LOS SERVICIOS PRESTADOS POR LAS INSTITUCIONES PRESTADORAS DE SERVICIOS DE SALUD

1. Realizar el proceso de capacitación a las EPS e IPS con el fin de atender los protocolos establecidos por la Organización Mundial de Salud.
2. Se solicita a los hospitales, centros de salud y demás centros asistenciales restringir las visitas de familiares y amigos a sus pacientes, solo un acompañante.
3. Se solicita a las EPS e IPS básicas Públicas y privadas, con el fin de prevenir el colapso de los servicios de las urgencias, que a partir de la fecha garanticen la disponibilidad de Consulta Médica General los 7 días a la territorio y aportar sus conocimientos y experiencias cuando sean requeridos.

C. MEDIDAS QUE DEBEN ADOPTAR LOS ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES:

1. El acceso peatonal y circulación por pasillos y establecimientos deberá ser controlado.
2. Las filas para acceder a bienes y servicios en todos los locales comerciales debe tener un metro de distancia entre cada persona.
3. Se recomienda a los administradores y/o gerentes de estos lugares habilitar todas las cajas y puntos de pago para agilizar el servicio.
4. En las plazoletas, debe haber distancia de un metro entre cada persona.

D. SUSPENSIÓN DE ASISTENCIA A EVENTOS MASIVOS, ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO Y TRANSPORTE PÚBLICO

1. Suspender todos los eventos y aglomeraciones públicas y privadas de carácter social, deportivas, artísticas, recreativas, culturales, religiosas, políticas o de cualquier otra índole, exceptuando honras fúnebres.
2. Suspender temporalmente las actividades comerciales en los establecimientos como discotecas, bares, tabernas, licoreras, centros recreativos, estaderos, cantinas, gimnasios y similares.
3. Limitar el servicio al público en restaurantes y cafeterías, los cuales deben garantizar que la distancia de sus clientes sea de un metro entre sí. Horarios: De 06:00 am a 10:00 pm. Estimular y promover entre sus clientes, la comida a domicilio y para llevar.
4. Se realizarán acciones restrictivas en la red de hoteles.
5. Se restringe la aglomeración en sitios públicos y privados a veinte personas.
6. Se fortalecerá la educación ciudadana para las medidas de prevención y autocuidado.
7. Se deben hacer procesos de desinfección permanente en establecimientos comerciales y en los vehículos de transporte público y oficiar a las empresas de transporte el protocolo

ARTÍCULO TERCERO: Inspección y Vigilancia: La Inspección y vigilancia de las medidas adoptadas en la emergencia sanitaria para la contención del COVID-19 , aquí establecidas, como las indicadas por los Gobiernos Departamental y Nacional serán ejercidas por los funcionarios de la Secretaría de Salud o quien haga sus veces, el Rector de la Institución Educativa Nuestra Señora del Pilar, Los Gerentes de la IPS y EPS públicas y privadas, por las autoridades de Policía y Migración Colombia.

ARTÍCULO CUARTO: Todos los establecimientos de Alojamiento y Hospedaje deberán reportar de manera oportuna a Migración Colombia y a la Policía de Turismo, la presencia de extranjeros en sus instalaciones, con el fin de realizar

seguimiento y control focalizado a estos ciudadanos. Así mismo, deberán acatar de manera estricta las disposiciones establecidas en la circular conjunta 012 del 12 de marzo de 2020 y demás disposiciones emitidas por las autoridades Nacionales, Departamentales y Locales.

ARTÍCULO QUINTO: Prohibir el ingreso de extranjeros al Municipio de Guatapé, desde el 18 al 31 de marzo del año 2020.

ARTÍCULO SEXTO: Se decreta toque de queda para toda la población desde las 8:00 p.m. hasta las 5:00 a.m.

Igualmente, se decreta el toque de queda obligatorio las 24 horas, para menores de 14 años y mayores de 62 años. Se exceptúan casos de fuerza mayor.

Se exceptúan de la presente medida las siguientes personas e instituciones:

- 1. Quienes están debidamente acreditados como miembros de la Fuerza Pública, Ministerio Público, Defensa Civil, Cruz Roja, Defensoría del Pueblo, Cuerpo Oficial de Bomberos, Organismos de Socorro, Fiscalía General de la Nación, personal de emergencia de la Gobernación de Antioquia, Operadores de Servicio de Grúa y rescate y personal de la Administración Municipal previamente autorizados por el Alcalde.*
- 2. Personal de vigilancia privada.*
- 3. Vehículos de emergencia médica y aquellos destinados a la atención domiciliaria de pacientes.*
- 4. Personal médico, personal sanitario, ambulancias, vehículos de atención prehospitalaria y de la distribución de los medicamentos a domicilio.*

ARTÍCULO SÉPTIMO: Sanciones. A quien incumpla o desconozca las disposiciones consagradas en el presente Decreto se le impondrán las medidas correctivas establecidas en la Ley 1801 de 2016, sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9 de 1979 y el Código Penal artículo 368-

ARTICULO OCTAVO: el presente Decreto rige a partir de las 00:00 horas del 18 de marzo de 2020 y su vigencia será hasta el 31 de marzo del 2020 o hasta tanto desaparezcan las causas que le dieron origen, prorrogarlo o modificarlo si estas persisten o se incrementan."

Por otra parte, el Decreto 040 del 20 de marzo de 2020, en la parte resolutive dispuso:

"ARTÍCULO PRIMERO: Modificar algunas disposiciones contenidas en el Decreto 036 de 17 de marzo de 2020, "Por el cual se declara emergencia sanitaria en salud en el municipio de Guatapé y se dictan otras disposiciones"; así:

- *El artículo segundo, literal D, numeral tres. Quedará así: en atención al artículo uno de la Resolución 456 del 18 de marzo de 2020; del Ministerio de Salud y Ministerio de Comercio; los establecimientos de venta de comidas y bebidas, permanecerán cerrados al público y solamente podrán ofrecer estos servicios a través de comercio electrónico o por entrega a domicilio; en el horario de 8:00 A.M a 8:00 P.M; solo podrán realizar esta actividad las personas previamente autorizadas por la Administración Municipal.*

- *Ajustar, en atención al Decreto Departamental N°2020070001025 del 19 de marzo de 2020, donde se declara CUARENTENA POR LA VIDA: en su artículo dos, numeral 18, al decreto municipal 036 del 17 de marzo del 2020 así: El municipio de Guatapé, regula este ítem, permitiendo la salida con sus mascotas durante 20 minutos. máximo 2 veces al día en un perímetro máximo de 100 metros y acompañadas por una sola persona.*

ARTÍCULO SEGUNDO: Las mujeres en estado de embarazo, deberán procurar en todo momento por su autocuidado, por lo cual se les continuará priorizando la atención en salud, al igual que a los menores de edad entre 0 y 6 años, adultos mayores y personas en situación de discapacidad.

A las mujeres en estado de embarazo, se les realizará la entrega de los multivitamínicos, en su lugar de residencia y se les orientará a través de comunicación telefónica, de acuerdo a su cronograma de control prenatal, con el personal profesional de la ESE Hospital La Inmaculada de Guatapé, o cada que requieran la atención solicitada a través del número telefónico 8610800 O 8610553 extensión 120 y para algún caso de urgencias extensión 113.

Parágrafo: Las mujeres en estado de embarazo, que no cuenten con los recursos suficientes para cubrir sus necesidades alimentarias durante la cuarenta, tendrán prioridad en la entrega de mercados coordinados por la Administración Municipal.

ARTÍCULO TERCERO: Sanciones. a quien incumpla o desconozca las disposiciones consagradas en el Decreto 036 del 17 de marzo de 2020 y en el presente Decreto, se le impondrán las medidas correctivas establecidas en la Ley 1801 de 2016, sin perjuicio de lo establecido en la ley 9 de 1979 y el código penal artículo 368.

ARTICULO CUARTO: el presente Decreto rige a partir de la fecha de expedición y publicación y hasta tanto desaparezcan las causas que e dieron origen.”

En este proceso la Procuradora 112 Judicial II Administrativa de Medellín, delegada ante el Despacho del Magistrado Ponente, rindió el concepto, cuyos apartes más importantes se transcriben a continuación:

“Ciertamente advierte esta Agencia que no obstante, el Alcalde de Guatapé, invocar en los actos administrativos la declaratoria del Estado de Emergencia en el territorio nacional, se tiene que los Decreto 036 y 040 de 2020 fueron expedidos en virtud de las competencias que le han sido otorgadas por la Constitución y la ley a los Alcaldes y atendiendo las instrucciones del señor Presidente de la República a través de los Decretos ya mencionados (418, 420 de 2020), por lo cual es dable concluir que la naturaleza del presente acto administrativo, no corresponde a un acto que desarrolle decreto legislativo del Presidente expedido en virtud del estado de excepción.

Como se indicó, ello teniendo en cuenta que en el Decreto 418 de 2020 fue expedido en razón de la emergencia sanitaria decretada por el ministerio de Salud y en el Decreto 420 de 2020, se impartieron instrucciones en materia de

orden público a seguir por los mandatarios locales, dando aplicación a la colaboración armónica entre el Gobierno Nacional y las autoridades locales, aunado a que en materia de orden público dichas autoridades locales, atendiendo lo establecido en la Ley 1551 de 2012 deben seguir las instrucciones que imparta el Presidente en tal sentido. El Decreto 420 de 2020 fundamento del Alcalde Municipal de Guatapé, para la expedición de los Decretos 036 y 040 de 2020, no fue expedido en ejercicio de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, cabe señalar que se invocan en él facultades del Presidente contenidas en los artículos 189, 303, 315 de la Constitución Política y la Ley 1801 de 2016 por ello no son facultades provenientes directamente de estado de excepción sino de facultades propias del Presidente, independientemente de la existencia o no de dicho estado de excepción, aunque estas puedan servir para afrontar la actual situación.

No puede entonces, ejercerse control inmediato de legalidad a decretos expedidos por el Alcalde Municipal desarrollando funciones constitucionales o legales, sino de los actos expedidos en desarrollo de la declaratoria de estado de excepción. No se trata de ejercer control de legalidad con relación a actos que impliquen el ejercicio normal de las funciones constitucionales del Artículo 315, que no excepcional de funciones administrativas. Por ello no todo acto expedido con fundamento en la declaratoria del estado de emergencia es susceptible de control inmediato de legalidad, en tanto las facultades de los funcionarios públicos territoriales, otorgadas constitucional y legalmente no se han suspendido.

Así las cosas, los Decretos bajo estudio, fueron expedidos por el Alcalde de Guatapé, en virtud de las facultades de carácter ordinario y no excepcional, con que cuenta como primera autoridad de Policía en el Municipio, para garantizar la convivencia y seguridad, las disposiciones revisadas no desarrollan el contenido de Decreto Legislativo expedido por el Gobierno Nacional, bajo el estado de excepción vigente en el país, lo cual es un presupuesto sustancial y sine qua non del medio de control inmediato de legalidad, no desarrolla legislación extraordinaria expedida por el Gobierno Nacional a través de Decretos Legislativos en el periodo de emergencia decretado, motivo por el cual no podría ser objeto de control a través de esta vía, siendo improcedente la misma, sin que ello sea óbice para que se acuda a través de medios ordinarios para demandar los actos emanados de estas autoridades.”.

Y concluyó:

“... esta Agencia el Ministerio Público, con fundamento en lo anteriormente expuesto, de manera respetuosa solicita inhibirse de realizar control inmediato de legalidad o en su defecto declarar la improcedencia del medio de control utilizado para que se declare la legalidad de los Decretos 036 y 040 de 2020 expedidos por el Alcalde Municipal de Guatapé, de conformidad con lo indicado con antelación”.

El Alcalde Municipal de Santo Domingo, citó como fundamento para expedir dichas normas, los artículos 2, 49 y 315 de la Constitución Política, las Leyes 715 de 2001, 1801 de 2016 y 9ª de 1979, el Decreto 180 de 2016 y los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020, 420 del 18 del mismo mes y año y 453 del 19 del mismo mes y año.

De acuerdo con el análisis que precede, el Despacho comparte el concepto del Ministerio Público en el sentido de que los decretos bajo estudio no son objeto del control inmediato de legalidad, por las razones que se indican a continuación:

No es posible que una autoridad territorial pueda desarrollar el decreto que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, en tanto el único autorizado para expedir normas con fundamento en dicho decreto, es el Presidente de la República. Se agrega que, según ese mismo análisis, en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente no adoptó ninguna medida que desarrollara el estado de excepción, ya que en el artículo 3º se dispuso que las medidas se adoptarían mediante decretos legislativos que se expedirían posteriormente.

Luego, no es posible que se pueda entender que el Alcalde del Municipio de Guatapé desarrollara alguna medida contenida en el Decreto 417 de 2020, porque no tenía ninguna facultad para ello y, además, porque dicho decreto no contiene ninguna medida susceptible de desarrollarse por un alcalde municipal.

Adicional a lo anterior, los Decretos No. 036 del 17 de marzo de 2020 y No. 040 del 20 del mismo mes y año, fueron expedidos en virtud de las competencias que le han sido otorgadas por la Constitución y la ley a los alcaldes, así como con fundamento en los Decretos 418 y 420 de 2020 y en la Resolución No. 385 de 2020, que declaró la emergencia sanitaria.

En este caso, el Decreto No. 418 de 2020 fue expedido en razón de la emergencia sanitaria decretada en la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 y el Decreto 420 de 2020 se expidió para impartir instrucciones en materia de orden público a los alcaldes, es decir, dándole cumplimiento a la colaboración armónica entre el Gobierno Nacional y las autoridades locales, sin mencionar que, atendiendo lo establecido en la Ley 1551 de 2012, en materia de orden público los alcaldes deben seguir las instrucciones que imparta el Presidente en tal sentido.

En resumen, no son objeto del control inmediato de legalidad los decretos o actos administrativos expedidos por autoridades públicas desarrollando funciones constitucionales o legales que les son propias, sino los actos expedidos en desarrollo de la declaratoria de estado de excepción. En otros términos, el control inmediato de legalidad no se ejerce sobre actos que impliquen el ejercicio normal de las funciones constitucionales del artículo 315 de la Constitución Política, sino sobre actos excepcionales. Por ello, no todo acto expedido con fundamento en la declaratoria del estado de emergencia es susceptible de control inmediato de legalidad, en tanto las facultades de los funcionarios públicos territoriales, otorgadas constitucional y legalmente, no se han suspendido.

Se concluye, entonces, que los decretos remitidos por el Alcalde del Municipio de Guatapé, no cumplen con el requisito de desarrollar alguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en el marco del estado de emergencia económica social o ecológica y eso hace que los mismos no sean controlables por el medio de control consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, lo que implica que esta Corporación carece de jurisdicción y competencia para conocer de los mismos, situación que de no remediarse, llevaría indefectiblemente a una sentencia inhibitoria y a un desgaste injustificado de la jurisdicción.

Por ello, el Despacho considera que la mejor manera subsanar esta situación, es aplicar el artículo 207 del Código Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que permite al Juez, una vez agotada cada etapa del proceso, adoptar las medidas de saneamiento y, como en este caso, la única medida posible para evitar una sentencia inhibitoria, será dejar sin efectos todo lo actuado a partir del auto admisorio y, en su lugar, por no ser los actos administrativos susceptibles de control por este medio, ABSTENERSE de conocer de los mismos.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE:

PRIMERO: DEJAR SIN EFECTOS toda la actuación adelantada desde el auto que avocó conocimiento en el presente trámite.

SEGUNDO: ABSTENERSE de asumir el control de legalidad de los Decretos No. 036 del 17 de marzo de 2020 y No. 040 del 20 del mismo mes y año, expedidos por el Alcalde Municipal de Guatapé.

Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Decreto de revisión: DECRETO 036 DEL 17 DE MARZO DE 2020 Y DECRETO 040 DEL 20 DE MARZO DE 2020 PROFERIDOS POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE GUATAPÉ

TERCERO: SE DISPONE el archivo de las diligencias.

CUARTO: COMUNÍQUESE esta decisión al Alcalde del Municipio de Guatapé.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



JOHN JAIRO ALZATE LÓPEZ
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY

11 DE JUNIO DE 2020

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR



SECRETARIA GENERAL